

TARTU ÜLIKOOL  
ÕIGUSTEADUSKOND  
Avaliku õiguse instituut

Maria Timofejeva

AVALIKE JA ERAHUVIDE TASAKAALUSTAMINE DETAILPLANEERIMISE  
MENETLUSES

Bakalaureusetöö

Juhendaja: dots. Vallo Olle

Tallinn  
2013

## SISUKORD

SISUKORD .....	2
SISSEJUHATUS.....	3
1. DETAILPLANEERIMISE MENETLUSE ÕIGUSLIK OLEMUS .....	5
1.1. Detailplaneeringu sisu. ....	5
1.2. Planeerimismenetluse põhimõtted .....	6
1.2.1. Avalikkuse kaasamise põhimõte .....	6
1.2.2. Uurimis põhimõte.....	8
1.2.3. Kohustuslikkuse põhimõte .....	9
1.3. Planeerimisdiskretsioon.....	10
1.4. Kaalutusõiguse õiguspärane teostamine.....	11
2. HUVIDE KOLLIDEERUMINE DETAILPLANEERIMISE MENETLUSES .....	12
2.1. Avaliku huvi mõiste.....	13
2.2. Avalike huvide kollisioonid detailplaneerimise menetluses .....	15
2.3. Avalike ja erahuvide konflikt .....	17
3. HUVIDE TASAKAALUSTAMINE DETAILPLANEERIMISE MENETLUSES.....	19
3.1. Detailplaneeringu algatamine .....	19
3.2. Detailplaneeringu koostamine .....	20
3.2.1. Planeeringu koostamiseks lepingu sõlmimine .....	20
3.2.2. Koostöö ja kaasamine.....	21
3.2.3. Detailplaneeringu kooskõlastamine haldusorganitega .....	24
3.2.4. Keskkonnamõju strateegiline hindamine .....	25
3.3. Detailplaneeringu vastuvõtmine ja avalik väljapanek. ....	27
3.4. Detailplaneeringu kehtestamine .....	29
3.5. Viimase menetlustoimingu ja planeeringu kehtestamise vahele jääv ajaperioodi pikkuse mõju planeeringu kehtestamise õiguspärasusele.....	31
KOKKUVÕTE.....	33
SUMMARY .....	36
LÜHENDITE LOETELU .....	38
KASUTATUD KIRJANDUS .....	39
KASUTATUD NORMATIIVAKTID .....	40
KASUTATUD KOHTUPRAKTIKA .....	40

## SISSEJUHATUS

Linnaelu suunamiseks koostatakse mitmesuguseid dokumente: arengukavad, ehitusmäärus, strateegiad jne, aga kõige enam tulenevad meie elukeskkonna ruumilised põhimõtted ja muutused planeeringutest. Viimaseid on mitu liiki ja nad erinevad nii mastaabilt kui ka koostamise eesmärgilt. Detailplaneeringu eesmärk on määrata kindlaks konkreetse maa-ala maakasutus.<sup>1</sup>

Maa-ala detailplaneeringukohane väljakujunemine ehk muutmine mõjutab tavaliselt inimeste elutingimusi ja muudab ümbritsevat keskkonda. Kuna planeeringust huvitatud isikud lähtuvad valdavalt planeeringute koostamisel erahuvist, toob see sageli kaasa huvide konflikti, kus vastanduvad planeeringust huvitatud isiku huvid üheltpoolt ning avalikkuse ja/või puudutatud isikute huvid teiselt poolt. Vastavalt PlanS<sup>2</sup> § 4 lg 2 p 2 kohalik omavalitsus peab tagama planeeringu koostamisel avalike huvide ja väärtuste ning huvitatud isikute huvide tasakaalustatud arvestamise, mis on planeeringu kehtestamise eeldus. Alati ei pruugi aga see õnnestuda ning seetõttu tekivad vaidlused. Planeeringute vaidlustamisel võivad aga olla tõsised tagajärjed: planeerimismenetluseks on kulutatud palju raha, ehitamine lükkub edasi senikaua, kuni kestab kohtumenetlus, investeering kaotab planeeringu pikaajalise peatamise tõttu mõtte jne.

Teema aktuaalsus avaldub vaidluste ja konfliktide paljususes, mis erinevate huvide tasakaalustamatuse tõttu esile kerkivad. Probleemid tulenevad kohalike omavalitsuste väheses suutlikkuses rakendada planeerimisseadusega antud diskretsiooni avalike ja erahuvide tasakaalustamises.

Antud bakalaureuse töö põhieesmärgiks on välja selgitada, kuidas peab kohalik omavalitsus tagama detailplaneeringu koostamisel avalike huvide ja väärtuste ning huvitatud isikute huvide tasakaalustatud arvestamise. Samuti uuritakse käesolevas töös, kuidas kehtiv õigus võimaldab kohalikel omavalitsusel täita talle pandud planeerimise ja selle keskmes olevat avalike ja erahuvide vahel tasakaalustatud lahenduse leidmise ülesannet. Eelnimetatud eesmärkide saavutamiseks on esmalt vaja analüüsida, milliseid avalikke ja erahuve tuleks

---

<sup>1</sup> Planeerimis- ja ehitusseaduse eelnõu ja seletuskirja ettevalmistav tegevus. Arvutivõrgus. Kättesaadav: [www.just.ee/orb.aw/class=file/action.../Planeerimisseaduse+seletuskiri.pdf](http://www.just.ee/orb.aw/class=file/action.../Planeerimisseaduse+seletuskiri.pdf), lk 54.

<sup>2</sup> RT I 2002, 99, 579 ... RT I, 14.02.2013, 2.

planeerimisel silmas pidada. Samuti tuleb eesmärkide saavutamiseks uurida avalike ja erahuvide tasakaalustamist eri detailplaneerimismenetluse erinevates etappides.

Töö koosneb kolmest peatükist. Esimeses peatükis avab autor detailplaneeringu õigusliku olemuse läbi detailplaneeringu sisu, planeerimise põhimõtete, planeerimisdiskretsiooni. Peatükis pööratakse tähelepanu planeerimisdiskretsiooni õiguspärase teostamisele. Teises peatükis käsitleb autor avalike huvide ja erahuvi kollideerumist. Analüüsitakse määratlemata õigusmõistet „avalik huvi“ olemusteoreetilises käsitluses ja planeerimisseaduse kontekstist lähtudes. Kolmandas peatükis käsitletakse planeerimisprotsessi juures erinevate huvide, avalike huvide ja väärtuste ning huvitatud isikute huvide tasakaalustatud arvestamist detailplaneeringu protsessis.

Töö eesmärkide saavutamiseks on autor kasutanud asjakohast kohtupraktikat, eelkõige Riigikohtu lahendeid. Õigusaktidest on kasutatud eelkõige kehtivat PlanS-i koos eelnõu, seletuskirja ja teiste menetlusedokumentidega. Samuti on kasutatud erinevate õigusteadlaste (K.Merusk, A.Aedmaa, H.Veinla, H.Maurer, jt) planeerimisõiguse alaseid töid.



## 1. DETAILPLANEERIMISE MENETLUSE ÕIGUSLIK OLEMUS

### 1.1. Detailplaneeringu sisu.

Vastavalt PlanS § 9 lg 1 koostatakse detailplaneering lähiaastate ehitustegevuse ja maakasutuse alusena valla või linna territooriumi osa kohta. Detailplaneeringute koostamine on linnade ja valdade igapäevane ülesanne, sest kehtestatud detailplaneeringud on vajalikud hoonete ehitamise ja maa-alade kruntimise aluseks linnades ja teistes kompaktse asustusega kohtades. Detailplaneeringuga määratakse krundi piirid, sihtotstarbed, ehitusõigus, hoone arhitektuursed tingimused, liikluskorraldus, tehnovõrkude asukohad, haljastuse põhimõtted jm. Detailplaneeringute koostamisega tagab vald või linn talle KOKS<sup>3</sup> ning PlanS-ga pandud ülesannete täitmise ning loob võimalused oma halduspiires asuva territooriumi tasakaalustatud arenguks. Detailplaneeringu ülesanne on hinnata kavandatava muudatuse tervikmõju ja leida ühiskondlik kokkulepe nende muudatuste elluviimiseks.<sup>4</sup>

Haldusorgani poolt läbiviidav menetlus kvalifitseerub HMS<sup>5</sup> § 2 lg 1 kohaselt haldusmenetluseks üksnes siis, kui selle tulemuseks on määrus, haldusakt, toiming või haldusleping seaduse mõttes. PlanS § 2 lõigete 1 ja 2 kohaselt on planeering planeerimise käigus valmiv dokument, mis koosneb tekstist ja joonistest, mis täiendavad üksteist ja moodustavad ühtse terviku. Detailplaneeringu, mille koostamise üle ei teostata järelevalvet, või maavanema poolt järelevalve käigus heakskiidetud üldplaneeringu või detailplaneeringu kehtestab kohalik omavalitsus. Detailplaneeringud on reeglina kehtestatud volikogu või valitsuse otsuse, korralduse või määrusega. Siseministeerium soovitab detailplaneeringud kehtestada kohaliku omavalitsuse üldaktiga.<sup>6</sup>

Vastus juriidilisest aspektist lähtuvalt küsimusele, kuhu asetuvad planeeringud teljel „toiming-haldusakt-õigustloov akt“, ei ole teoreetiliselt üheselt selge.<sup>7</sup>

<sup>3</sup> RT I 1993, 37, 558 ... RT I, 26.03.2013, 1.

<sup>4</sup> M.Kaunissaare, T.Kaunissaare. Soovitused detailplaneeringu koostamiseks 2003, lk 2.

<sup>5</sup> RT I 2001, 58, 354 ... RT I, 23.02.2011, 3.

<sup>6</sup> M.Kaunissaare, T.Kaunissaare, lk 36.

<sup>7</sup> RKHKo 3-3-1-81-03, p 19.

Haldusaktiks, täpsemalt üldkorralduseks kvalifitseerub planeering oma olemuselt, kui: 1) see puudutab ühte või mitut konkreetset asja, mis on kindlaks määratud asja individuaalsete tunnuste abil; 2) sellega reguleeritakse selle konkreetse asja kasutamisega seotud subjektiivseid avalikke õigusi ja kohustusi ning reguleeritav tegevus on seotud selle konkreetse asjaga.

Riigikohtu halduskolleegium on märkinud, et seadusandja tahe on kvalifitseerida asjaga seotud haldusaktidest üldkorraldusteks iseäranis maa-ala planeeringuid. Kohus on ka sedastanud, et menetlus üldkorralduse andmisel kaitseb omaniku huve ja puudutatud isikute huve ja õigusi paremini kui menetlus üldakti andmisel. HMS-i vastavates sätetes on arvestatud ka võimalusega, et menetlusosaliste ring võib olla suur. Teisalt tagab üksikaktide vaidlustamisel kehtiv kaebetähtaeg paremini õiguskindluse põhimõttest kinnipidamise<sup>8</sup>.

Tegelikult ei ole küsimusel ruumilise planeeringu õigusliku olemuse kohta praktikas erilist tähtsust. Seda põhjusel, et mingi dokumendi õigusliku olemuse kindlaksmääramise olulisim õiguslik tagajärg on eeskätt vastus tema vaidlustatavuse küsimusele – kohtualluvuse, kaebetähtaja ja menetluse algatamise õigust omavate subjektide kohta. Selle probleemi on seadusandja aga ära lahendanud.<sup>9</sup> Vastavalt PlanS § 26 lg 1 saab iga isik vaidlustada mistahes planeeringu ning mistahes õiguslikul alusel – kas omaenda õiguste väidetava rikkumise tõttu või võimaliku vastuolu tõttu õigusaktiga.

## **1.2. Planeerimismenetluse põhimõtted**

### **1.2.1. Avalikkuse kaasamise põhimõte**

Planeerimise põhiülesanne on planeeritava maa-ala arengu põhimõtetes ja tingimustes kokkuleppimine. Planeerimise käigus tuleb iga kord lahendada suurem või väikesem olemuslik vastuolu säilitamise ja muutmise vahel - põhilised vaidlused planeeringute koostamise käigus käivad just selle ümber, mida ja kui palju säilitada või muuta. Selleks, et tagada võimalikult laiapõhjalise ja tasakaalustatud ühiskondliku kokkuleppe saavutamine,

---

<sup>8</sup> RKHKm 3-3-1-31-03, p 18

<sup>9</sup> N. Parrest. Planeerimismenetluse ja avatud menetluse vahekord. –Juridica 2006, nr 7, lk 462.

peab planeerimisseaduse kohaselt planeeringute koostamine olema avalik.<sup>10</sup>

Avalikkus on väärtus, mida on peetud Eestis oluliseks alates taasiseseisvumisest. Avatud ühiskond ja läbipaistev avalik võim on need võtmesõnad, mida on seatud eesmärgiks, mille poole pürgida, ning seda mitte üksnes Eestis, vaid ka laiemalt rahvusvahelisel tasandil.<sup>11</sup>

Torremolinose hartas<sup>12</sup> on märgitud avalikkuse osalemise olulisus planeerimismenetluses, sätestades, et regionaalse/ruumilise planeerimise poliitika peab kõigil tasanditel baseeruma aktiivsel kodanikuosalusel. On oluline, et elanikkond oleks planeerimisprotsessi kõigis faasides nii institutsionaalselt kui protseduurilistes küsimustes arusaadavalt ja igakülgset teavitatud. Avalikkuse kaasamise olulisust planeerimismenetluses on rõhutanud ka Riigikohus oma otsuses nr 3-3-1-16-08, mille kohaselt on kehtiva PlanS § 1 lg-s 2 sätestatud selle seaduse eesmärgi saavutamiseks vältimatult vajalik avalikkuse tõhus kaasamine. Planeeringute koostamise avalikkus on planeerimismenetluse keskseid põhimõtteid, mille eesmärgiks on integreerida planeeringulahendusse võimalikult paljude ühiskonnaliikmete vajadusi ja huve arvestavad tingimused jätkusuutliku ruumilise arengu kujundamiseks.<sup>13</sup>

Eristatakse kahte liiki avalikkuse osalusega menetlusi: 1) igatüpe menetlus ehk nn populaarosaluselise menetlus, milles osalemise õigus on igal isikul ning osalemine ei eelda puutumuse olemasolu; 2) huviosaluselise ehk puudutatud isikute menetlus, kus menetlusse astuja peab enne tõendama oma huvitatust või puudutatust.<sup>14</sup> Planeerimismenetluse puhul on tegemist populaarosaluselise menetlusega.<sup>15</sup>

Avatud menetluse põhimõtet tuleb rakendada ka detailplaneeringu menetluses, kaasates avalikkust, kelle arvamusi planeeringulahenduse väljatöötamisel arvesse tuleb võtta. Avatud menetlus on kohustuslik, et tagada huvitatud isikute kaasamine, õigeaegne informeerimine ja võimalus kaitsta oma huvisid planeeringu koostamise käigus.<sup>16</sup>

<sup>10</sup> Siseministeeriumi väljaande „Planeerimise põhimõtted ja olemus“. Arvutivõrgus kättesaadav: <http://www.siseministeerium.ee>, lk 14.

<sup>11</sup> N. Parrest, lk 461.

<sup>12</sup> Euroopa Ruumilise Planeerimise Harta. Kättesaadav arvutivõrgus: [www.siseministeerium.ee](http://www.siseministeerium.ee)

<sup>13</sup> P. Sarv „Planeerimisõigus Riigikohtu halduskolleegiumi 2008. a praktikas“. Kohtute aastaraamat 2008, lk 85.

<sup>14</sup> N. Siitam, Avalikkus avatud menetluses osalejana. –Juridica 2001 nr 5, lk 297.

<sup>15</sup> N. Parrest, lk 465.

<sup>16</sup> H.Veinla. Keskkonnaõigus. Tallinn: Juura 2005, lk 215.

Avalikustamise põhimõtet tuleb rakendada kogu menetluse jooksul. See tähendab omakorda, et isikutel on alati võimalus suhelda haldusorganiga koostatava planeeringu teemadel. Planeerimisotsuste ulatusliku diskretsioonilisuse tõttu võib iga menetluses osaleva isiku seisukoht lõplikku otsust kujundada.

Avalik võim peab astuma samme, et kaasata menetlusesse puudutatud ja huvitatud isikud ning tegema koostööd teiste haldusorganitega. Avalikkuse osalemine ei kätke endas ainult eraisikute osalemise mõtet, vaid ka teiste haldusorganite, ühenduste, esinduste ja huvigruppide osalemise võimaldamist.

Avalikkuse kaasamine planeeritava ala arengu küsimustesse ja erahuvide arvestamine juba planeeringu algatamisel võib aidata omavalitsust planeeringu lähteülesande/lähtetingimuste püstitamisel ning vältida hilisemaid vaidlusi. Kohalik omavalitsus peab tagama huvitatud isikute ettepanekute menetlemise ja vaidluste lahendamise erinevaid huvisid tasakaalustades. Huvitatud isik peab saama kaitsta oma õigusi kõigis planeeringu koostamise staadiumides alates detailplaneeringu algatamisest teadasaamisest.

### **1.2.2. Uurimispõhimõte**

HMS § 6 sätestab uurimispõhimõtte, mille kohaselt on haldusorgan kohustatud haldusmenetluses välja selgitama menetletavas asjas olulise tähendusega asjaolud ja vajaduse korral koguma selleks tõendeid omal algatusel. Uurimispõhimõttest tulenevalt on iga haldusorgan pädev ja kohustatud kontrollima, kas haldusakti andmise faktilised ja õiguslikud eeldused on täidetud.<sup>17</sup> Uurimispõhimõtte haldusmenetluses tugineb eeldusele, et lisaks menetlusosalise enda huvile võimalikult täieliku tõendite kogumi alusel õige ning õiglase haldusakti andmise vastu peaks sellise haldusakti andmisest olema huvitatud ka avalik võim, sest haldusorgan, olles küll menetluse läbiviija ja asja otsustaja, esindab menetluses samaaegselt ka avaliku huvi.<sup>18</sup> Haldusasja menetlimesel püütakse sisuliselt õige otsuse tegemise poole. Menetluse eesmärgiks on koguda ainest otsuse tegemiseks.<sup>19</sup>

---

<sup>17</sup> I. Pilving. Riigikohtu 2001. aasta praktika haldusmenetluse valdkonnas. – Juridica 2002 nr 2, lk 113.

<sup>18</sup> A. Aedmaa, E. Lopman, N. Parrest jt. Haldusmenetluse käsiraamat. Tartu: Tartu Ülikooli Kirjastus, 2004, lk 181.

<sup>19</sup> M. Niemivuo, M. Keravuori. Hallintolaki. Porvoo: WSOY Lakitieto 2003, lk 255.

Uurimispõhimõte on haldusmenetluses otsustava tähtsusega, sest sellest, kas otsuse tegemise eelduseks olevad asjaolud on välja selgitatud nõuetele vastavalt ja korrektselt, sõltub tehtava otsuse seaduslikkus.<sup>20</sup> Uurimispõhimõte paneb haldusorganile kohustuse selgitada välja kõik menetluses tähtsust omavad asjaolud – nii menetlusosalise jaoks soodsad kui ka teda koormavad asjaolud, samuti avalikku huvi puudutavad asjaolud – ning vajadusel koguda selleks tõendeid omal algatusel.<sup>21</sup>

Uurimispõhimõtte realiseerimisel tuleb järgida teisigi olulisi haldusmenetluse põhimõtteid. Asjaolude väljaselgitamine ning tõendite kogumine peab olema proportsionaalne, s.t uurimisele kuluv aja-, raha- ning muu ressursikulu peab olema isikut üksnes mõistlikus ulatuses koormav. Vajalik on ka avaliku huvi arvestamine – on loomulik, et menetluses, mille tulemuse vastu eksisteerib tugev avalik huvi, peab uurimispõhimõttega eriti arvestama, kuna valeotsuse vältimine on siinkohal väga oluline.<sup>22</sup>

### **1.2.3. Kohustuslikkuse põhimõte**

PlanS § 3 lg 2 kohaselt on detailplaneeringu koostamine kohustuslik linnades ja alevites ning alevike ja külade olemasolevatel ja kavandatavatel selgelt piiritletataval kompaktsel asustusega territooriumi osadel:

- 1) uue hoone, välja arvatud üksikelamu kõrvalhoone, suvila kõrvalhoone, aiamaja kõrvalhoone või kuni 20 m<sup>2</sup> ehitusaluse pindalaga väikehoone, püstitamise korral ja on selle hoone püstitamiseks koostatava ehitusprojekti aluseks;
- 2) olemasoleva hoone, välja arvatud üksikelamu, suvila, aiamaja või nende kõrvalhooned, maapealse osa kubatuuri laiendamise korral üle 33 protsendi ja on selle hoone laiendamiseks koostatava ehitusprojekti aluseks;
- 3) maa-ala kruntideks jaotamise korral.

Alevike ja külade olemasolevad ja kavandatavad selgelt piiritletavad kompaktsed asustusega territooriumi osad, st detailplaneeringu koostamise kohustusega alad, määratakse PlanS § 8 lg 3 p 4 kohaselt üldplaneeringuga. Kui need alad on üldplaneeringuga määramata, määratakse

<sup>20</sup> H. Maurer. Haldusõigus. Üldosa. Tallinn: Juura 2004, lk 319.

<sup>21</sup> R. Annus. Uurimispõhimõtte haldusmenetluses. –Juridica 2008, nr 7, lk 506.

<sup>22</sup> A. Aedmaa, E. Lopman, N. Parrest jt, lk 181.

detailplaneeringu koostamise kohustusega alad ja juhud PlanS § 7 lg 3 p 5 kohaselt kehtestatud maakonnaplaneeringuga.

Detailplaneeringu kohustusega aladeks tuleks pidada kompaktse hoonestusega, tänavate ja ühiste tehnovõrkudega aleviku või küla osa. Kindlasti tuleks lugeda kompaktse asustusega territooriumi osaks PlanS § 3 lg 2 mõttes olemasolevad ühtse tänavavõrgu ja tehnovarustusega endised suvila- ja aianduskooperatiivid, kuigi nad ei ole ei küla ega alevik tavatähenduses. Lisaks sellele on jäetud juhtudel, kus üldreeglina kehtib detailplaneeringu koostamise kohustus, kohalikule omavalitsusele PlanS § 9 lg-ga 10 õigus lubada teatud hoonete ehitamist või krundijaotuse muutmist ilma detailplaneeringut koostamata ning vajadusel algetada detailplaneeringu koostamine PlanS § 9 lg 11 alusel ka nendel aladel või juhtudel, mille puhul üldreeglina detailplaneeringu koostamise kohustust ei ole. Kui detailplaneeringu koostamise kohustusega alal kehtiv detailplaneering puudub, on tegutsemiseks lubatavad ja kokkulepitavad piirid määramata.

### **1.3. Planeerimisdiskretsioon**

Planeering kuulub oma õiguslikult olemuselt administratsiooni diskretsiooni mõistesse, moodustades diskretsiooni eriliigi – planeerimisdiskretsiooni. Seda iseloomustab administratsiooni küllaltki suur tegevusvabadus vastavate planeeringute koostamisel. Selles väljendub ka tema eripära. Ta ei rajane põhiliselt mitte konditsionaalselt formuleeritud õigusnormidel, vaid lõpptulemusele programmeeritud planeerimisseadustel, milles on antud eesmärk ja kaalutlemise põhimõtted.<sup>23</sup>

Kogu planeerimisalane tegevus ja sellekohased otsused on suuresti kohaliku omavalitsuse kaalutusõiguse küsimus. Sisuliselt tähendab kaalutusõigus planeerimises haldusorgani võimalust teatud normikoosseisu puhul valida erinevate lubatavate õiguslike tagajärgede vahel. Seadus ei seo faktilise koosseisuga mitte ühte õiguslikku tagajärge, vaid volitab haldust õiguslikku tagajärge ise kindlaks määrama, kusjuures talle antakse kaks või enam tegutsemisvõimalust või omistatakse teatud tegevusruum. Kaalutusõigus võib põhineda

---

<sup>23</sup> K. Merusk. Administratsiooni diskretsioon ja selle kohtulik kontroll. Tallinn: Õigusteabe AS Juura 1997, lk 95.



sellel, kas haldus üldse tahab rakendada lubatavat abinõu (otsustusdiskretsioon), või sellel, millise lubatud abinõudest ta tahab kasutusele võtta (valikudiskretsioon).<sup>24</sup>

Riigikohus on mitmes lahendis rõhutanud, et planeerimisotsuste omapära seisneb nende ulatuslikus diskretsioonilisuses, millest tulenevalt on kohalikul omavalitsusel planeerimisalase tegevuse juures avar otsustusruum ja kohtulikult on põhiliselt kontrollitav üksnes kaalutusotsusele eelneva menetluse õiguspärasus.<sup>25</sup> Kaalutusõigus ei anna haldusele vabadust ega suvalisust. Ei ole olemas vaba kaalutusõigust, vaid üksnes kohusepärane diskretsioon või selle parem õiguslikult seotud diskretsioon. Kohalik omavalitsus peab diskretsiooni teostama volituse eesmärgist ja seaduslikest piiridest lähtudes. Kui kohalik omavalitsus ei järgi õiguslikke nõudeid, kasutab ta diskretsiooni valesti ja seega õigusvastaselt.<sup>26</sup>

Kohtulik kontroll halduse planeerimisdiskretsiooni üle on piiratud. Eelkõige kehtib kohtulik kontroll administratsiooni poolt teostatud õiguslike hüvede kaalumise suhtes. Isikud, kelle õigusi ja vabadusi vastavad planeeringud riivavad, on oma subjektiivsete avalike õiguste kaitsmisel õigustatud nõudma, et administratsioon kaaluks õiguslikke hüvesid õiglaselt.<sup>27</sup> Kohtuliku kontrolli osas on Riigikohus leidnud, et kohtul ei ole õigust planeeringuotsuse õiguspärasuse kontrollimisel kohaliku omavalitsuse kohaliku elu korraldamise ja juhtimise õigusesse sekkuda ega planeeringulahendusi iseseisvalt muuta.<sup>28</sup>

#### **1.4. Kaalutusõiguse õiguspärane teostamine**

Kaalutusotsuseid tehakse kõigis planeeringu koostamise etappides alates planeeringu algatamise otsuse ettevalmistamisest ja lõpetades planeeringu kehtestamisega. Kohalikul omavalitsusel tuleb kohaldades kaalutusõigust järgida diskretsiooni piire, eesmärki ning proportsionaalsust, võrdse kohtlemise ja muid üldtunnustatud põhimõtteid, samuti tuleb kohalikul omavalitsusel diskretsiooni teostades arvestada kõiki olulisi asjaolusid ja huve ning kaaluda neid ratsionaalselt.

---

<sup>24</sup> H. Maurer, lk 84-85.

<sup>25</sup> RKHKm 3-3-1-9-98; RKHko 3-3-1-8-02.

<sup>26</sup> H. Maurer, lk 87-88.

<sup>27</sup> K. Merusk, lk 96.

<sup>28</sup> RKHko 3-3-1-62-02, p2.

Planeeringute puhul, kus otsused sünnivad valdavalt kaalutlemise tulemusel, oleks sisuliselt kindlasti õigem rääkida kaalutluskohustusest, sest planeerimise sisulisest spetsiifikast tulenevalt ei ole kaalutlemine planeerimisel ainult õigus, vaid ennekõike just kohustus. Planeerimise puhul tähendab kaalutlusõigus kindlasti nii seda, et otsust tuleb sisuliselt piisavalt põhjendada, kui ka seda, et kaalutlemisse tuleb kaasata need, keda langetatav otsus puudutada võib, sest viimane tagab, et kõik kaalutlemist vajavad aspektid on otsuste langetajatele teada. Ainult viimast arvestades on võimalik täita PlanS § 1 lg-s 2 sätestatud eesmärki.<sup>29</sup>

Kohalik omavalitsus peab avalikke huve kaalutlemise kaudu mõistlikul viisil kaitsma. Samas tuleb piisavalt põhjendada, miks menetlusosalise esitatud argumente või vastulauseid ja tõendeid pole aktsepteeritud või piisavaks peetud. Haldusakti põhjendus peab kohut veenma, et haldusorgan on oma kaalutlustes arvestanud kõiki olulisi asjaolusid ja huve ning et kaalumine on toimunud ratsionaalselt. Kui olemasolev info ei ole piisav õiguspärase ja õiglase kaalutlusotsuse tegemiseks, sh detailplaneeringu vastuvõtmise küsimuse lahendamiseks, peab haldusorgan planeeringu koostajat ja vajadusel ka teisi puudutatud isikuid kaasates koguma otsustamiseks täielikumat teavet. Sellise teabe kogumine võib seisneda ka ekspertiiside tellimises.<sup>30</sup>

Planeeringu käigus tuleb arvestada kõiki põhjendatud huve. On loomulik, et erinevad huvid planeerimismenetluse käigus põrkuvad. Ettepanekute tegemise õiguse mõte seisnebki eeskätt selles, et isikutel oleks võimalik kaitsta oma või avalikke huve, mis võivad olla vastuolus planeeringu algatajate eesmärkidega. Väljapanekul võib teha igasuguseid ettepanekuid algatatud planeeringu lahenduste muutmiseks, samuti ettepanekuid täiendavate menetlustoimingute sooritamiseks ja täiendava informatsiooni kogumiseks.<sup>31</sup>

## **2. HUVIDE KOLLIDEERUMINE DETAILPLANEERIMISE MENETLUSES**

Planeerimismenetluses võistlevad väga erinevad ja vastandlikud huvid. Erinevate huvide kaalumine on PlanS-e põhimõttena oluline ka edaspidi, kuid lõppotsust peab tegema avalik võim ning lõppotsus peab lähtuma avalike huvide tagamise vajadusest. PlanS sätestab, et

---

<sup>29</sup> J.Lass. Planeerimisõigus. Tallinn: Sisekaitseakadeemia, 2003, lk 7.

<sup>30</sup> RKHKo nr 3-3-1-42-02, p 17.

<sup>31</sup> RKHKo nr 3-3-1-54-03, p 13.



planeeringu koostamise käigus peab kohalik omavalitsus tagama avalike huvide ja väärtuste ning huvitatud isikute huvide arvessevõtmise ja tasakaalustamise, mis on planeeringu kehtestamise eeldus. Kui vaadata seda sätet koostoimes PlanS §-ga 16 tuleneb sellest selgelt PlanS-e mõte – avalike huvide, huvitatud isikute ja puudutatud isikute huvide arvessevõtmise ja tasakaalustamise eeldus on nende huvide (täpsemalt – nende kandjate) õigeaegne ja piisav kaasamine ning koostöö nendega planeeringu koostamise käigus.<sup>32</sup>

## 2.1. Avaliku huvi mõiste

Haldus peab olema orienteeritud avalikele huvidele. Avalikud huvid ei ole mingil juhul lõplikult kindlaks määratud, vaid nad on ajas muutuvad ja sageli oma ajas vaieldavad. Eelkõige tänapäevases pluralistlikus riigis on ikka ja jälle küsitav, mis kuulub avalike huvide hulka ja missugune kaal on neil võimalikus huvidekonfliktis.<sup>33</sup>

Avaliku huvi mõiste määratlemisel on erinevaid seisukohti. K. Merusk on asunud seisukohale, et avalikud huvid on riigi kui kogukonna liikmete huvid. Täpsemalt öeldes on need kõige üldisemal kujul kogukonna liikmete erahuvid teatud summa.<sup>34</sup> K. Ikkonen on leidnud, et avaliku huvi sihiks on teatud avalik üldine ühiskondlik hüve. Hüve on see, mistõttu millegi vastu huvi tuntakse, ta on huvi põhjustajaks. Näiteks on hüveks omandipuutumatus ja omaniku huvi on see, et omandipuutumatus oleks tagatud. Seega on hüve mingi väärtus, huvi on aga millelegi (väärtusele) suunatud, eeldades kas millegi tegemist (nt omandi kaitset) või mittetegemist (omandi mõjutamisest hoidumist).<sup>35</sup>

Avalik huvi on määratlemata õigusmõiste ning kuulub sisustamisele iga konkreetse juhtumi puhul, lähtudes selle asjaoludest.<sup>36</sup> Kuna määratlemata õigusmõiste on seadusandja poolt loodud, siis tuleb seda sisustada seadusandja poolt ettekirjutatud juhiste ja eesmärkide alusel.<sup>37</sup> Avalike huvide kaitstus planeerimis- ja ehitustegevuses tähendab ennekõike ühiskonna liikmetele täisväärtusliku elukeskkonna tagamist. See väljendub avalike hüvede tagamises, milleks on teede ja kommunikatsioonide, avalikult kasutatavate parkide ja mänguväljakute piisavus, ligipääs avalikult kasutatavale veekogule, vajaliku infrastruktuuri ja

<sup>32</sup> J.Lass, lk 6.

<sup>33</sup> H. Maurer, lk 3.

<sup>34</sup> K.Merusk. Avalik-õiguslik juriidiline isik avaliku halduse organisatsioonis. –Juridica 1996, nr 4, lk.174.

<sup>35</sup> K.Ikkonen. Avalik huvi kui määratlemata õigusmõiste. –Juridica 2005, nr 3, lk. 195.

<sup>36</sup> K. Ikkonen, lk 187.

<sup>37</sup> K. Stern. Ermessen und unzulässige Ermessensausübung. Berlin 1964, lk 19.

transpordi olemasolu, keskkonna ja kultuuriväärtuste säilitamine, esteetiline linnaruum, turvalisus jne, aga ka majandusliku ja sotsiaalse arengu jaoks võimaluste loomine.<sup>38</sup>

Nii huvi kui ka õigus on suunatud hüve saavutamisele, kuid nad ei kujuta endast samaseid mõisteid. R. Alexy märgib, et õiguse eksisteerimise aluseks on huvi, mida õigus teenib, või hüve, mida õigus kaitseb; huvi või hüve ise ei ole aga õigus.<sup>39</sup>

Tegutsemine avalikes huvides kuulub avaliku halduse mõistet ja funktsiooni kujundavate tunnuste hulka ja ta on iga ametliku asjaajamise alus. Kuigi avalik huvi on interdistsiplinaarne ja haldusteaduslik mõiste, on sellel ka haldusõiguslik dimensioon. Selleks, et ta jõustuks, kasutab rahvas ise omadust olla riigivõimu kandjaks. Nii on seotus seadusega seotus sellega, mida seadusandjad avalikes huvides vajalikuks peavad.<sup>40</sup>

PlanS-st nähtub keskendumine eeskätt vajadusele arvestada, tasakaalustada ja kaitsta isikute huve ja õigusi. PlanS § 3 lg 1 kohaselt on planeerimismenetluse avalikustamine kohustuslik, et tagada huvitatud isikute kaasamine, õigeaegne informeerimine ja võimalus kaitsta oma huvisid planeeringu koostamise käigus. Kohalik omavalitsus peab tagama avalike huvide ja väärtuste ning huvitatud isikute huvide arvessevõtmise ja tasakaalustamise.<sup>41</sup> Riigikohus on selgitanud, et kohalik omavalitsus peab kaitsma avalikke huve mõistlikul viisil.<sup>42</sup>

PlanS-e eesmärgina on seaduse § 1 lõikes 2 sätestatud vajadus tagada võimalikult paljude ühiskonnaliikmete vajadusi ja huvisid arvestavad tingimused säästva ja tasakaalustatud ruumilise arengu kujundamiseks, ruumiliseks planeerimiseks, maakasutuseks ning ehitamiseks.

Samas ei ole defineeritud mõistet „avalik huvi“. Nagu eespool märgitud, on avalik huvi määratlemata õigusmõiste ning kuulub sisustamisele iga konkreetse juhtumi puhul, lähtudes selle asjaoludest. Planeerimises avalik huvi võib olla keskkonnakaitseline, liikluskorralduslik, muinsuskaitseline, miljööväärtuseline jne.

<sup>38</sup> Planeerimisseaduse muutmise seadus (410 SE I) seletuskiri seisuga 16.02.2009 lk 2.

<sup>39</sup> R. Alexy. (viidatud: K. Ikkonen. Avalik huvi kui määratlemata õigusmõiste. –Juridica 2005, nr 3, lk.189).

<sup>40</sup> H.J. Wolff, O. Bachof, R. Stober, W. Kluth. Verwaltungsrecht I. Ein Studienbuch. 12. Auflage.-München: Verlag C.H. Beck, 2007, lk 294.

<sup>41</sup> PlanS § 4 lg 2 p 2.

<sup>42</sup> RKHKo nr 3-3-1-42-02, p 11.

## 2.2. Avalike huvide kollisioonid detailplaneerimise menetluses

**Avalikud üldhuvid** on riikliku või muu avaliku ühenduse kui selle liikmete tegevus- ja korraühiku (sks k *Wirk- und Ordnungseinheit*) huvid. Tegelikud avalikud üldhuvid on (riigi)kandja faktilised huvid, nagu ühisorganisatsiooni käsutajad neid tõlgendavad. Tõelised avalikud huvid on eksimisvabalt tunnetatud ühenduse huvid vastavatele suhetele vastava materiaalse õigusliku olustiku loomiseks või säilitamiseks, nii nagu see avaldub õiguslikes väärtusettekujutuses ja eesmärgipüstitustes.

Nagu üksikute inimeste tõelised huvid, võivad ka ühenduse tõelised huvid üksteisega kollideeruda. See on seda rutem ja sagedamini nii, mida enam huve järgida ja tasakaalustada tuleb. Selline vastuolu tuleb õigusprintsipi kohaselt otsustada eelistushinnangute ja kaalumistega objektiivselt vähemväärtuslike huvide kahjuks.<sup>43</sup>

Eesti planeerimise praktikas selline huvide kollisioon võib tekkida nt keskkonnakaitselistel kaalutlustel, kui riikliku tegevuskava raames planeeritakse ehitiste rajamist ja keskkonnaorganisatsioonid on vaidlustanud planeeringu.

Kohtuasjas, milles vaidlustati detailplaneering 400-kohalise Viljandi Vangla ja 100-kohalise Vanglate Keskaigla rajamiseks Jämejala külas, võttes arvesse detailplaneeringu sisulise õiguspärasuse osas tekkinud kahtlusi ja neid süvendanud menetlus- ja motiveerimisvigu, järeltas Riigikohus, et ringkonnakohus on Pärsti Vallavolikogu 21. augusti 2002. a otsuse nr 278 põhjendatult tühistanud.<sup>44</sup> Antud juhul pidi kohalik omavalitsus planeeringu kehtestamisel kaaluma avaliku huvi aspekte. Riigikohus asus seisukohale, et haldusorganil tuleb uurida detailplaneeringu tõenäolisi positiivseid ja negatiivseid mõjutusi, leides mh vastused küsimustele, milline on planeeringu mõju keskkonnale, tööhõivele, kuidas ja millises ulatuses mõjub vangla ehitamine kohalikule ettevõtlusele ja infrastruktuurile. Seega tuleb lisaks mõjudele looduskeskkonnale analüüsida ka eeldatavaid mõjusid nii sotsiaalsele, kultuurilisele kui majanduslikule keskkonnale. Arvestada tuleb ka riigi kulude kokkuhoidu seoses olemasoleva hoone kasutamisega. Otsus tuleb langetada lähtudes sellest, kas kompleksi rajamisega kaasnev kasu kaalub üles keskkonnale tekitatava kahju. HMS § 4 lg-st 2 ja §-st 6 ei tulene see, et kaalutusõiguse teostamisel peaks mõjutusi hindama igal juhul

<sup>43</sup> H.J. Wolff, O. Bachof, R. Stober, W. Kluth, lk 269.

<sup>44</sup> RKHKo nr 3-3-1-54-03.

rahalises vääringus ja täpselt. Kui pole selge, milline on tegevuse mõju õigushüvele, nt keskkonnale või vallaelanike elukvaliteedile, tuleb see kahtlus kõrvaldada.<sup>45</sup>

**Avalikud erihuvid** on teatud lokaalsete või funktsionaalsete siseriiklike kogumite või ka üksikute liikmete kui selliste, kes on tähtsad riiklikule või kitsale üldsusele, või kelle kaitse tõttu avalik organisatsioon eksisteerib, ühised huvid. Ka algselt erahuvid võivad nii nende sisulise tähtsuse, ulatuse tõttu või muudel põhjustel omada ühtlasi avalikku iseloomu. Reeglina on tegu isikute määratlematu üldsuse huvidega, keda küll konkreetsel juhul võib esindada ka üksikisik või mis võivad ainult üksikjuhul muutuda aktuaalseks.

Avalike üld- ja erihuvide vahelise kollisiooni korral on oluline objektiivne väärtussuhe. Avalike üldhuvide kasuks kõneleb siiski kõrgema väärtuslikkuse ootus, kuna tõelised üksikhuvid ja tõelised avalikud erihuvid on tervikuna hõlmatud tõelistesse üldhuvidesse. Siiski tuleb avalike huvide mainimist seadustes ja kohtupraktikas sageli mõista vastandina faktilist või ka privaatsfääri piiritlevatele erahuvidele, mille suhtes ühishuvid tuleb maksvusele panna.<sup>46</sup>

Riigikohtu haldusasjas nr 3-3-1-88-04 on vaidlustatud aktideks Nõo Vallavolikogu 9. juuli 2003. a otsus nr 71 ja 3. detsembri 2003. a otsus nr 85, millega kehtestati Nõo valla Laguja külla planeeritava Kagu-Eesti regionaalprügila territooriumi ja ümbritsevate maa-alade detailplaneering. Antud kohtuasjas kohalikest elanikest moodustunud huvigrupi kaebused rajanevad kahel põhiväitel: prügila asukoha valikul ei ole kaalutud alternatiivseid asukohti väljaspool Nõo valla territooriumi ega piisavalt hinnatud detailplaneeringuala keskkonnaseisundit ja prügila mõju keskkonnale.

Riigikohus leidis, et vaatamata sellele, et prügila rajamine on kaalukas avalik ja riiklik huvi, on kaaluka avaliku huvi tõttu detailplaneeringu vaidlustamine asukohavaliku õigusvastasuse motiivil põhjendatud. Juba detailplaneeringu algatamisel peab kohaliku omavalitsuse organ ilmutama vajalikku hoolsust ning tegema kindlaks, kas on nõuetekohaselt täidetud kõik planeeringu algatamise sisulised eeldused. Projektide puhul, millega kaasneb oluline mõju keskkonnale, peab omavalitsusorgan veenduma, et selliste mõjude väljaselgitamine,

---

<sup>45</sup> RKHKo nr 3-3-1-54-03, p 26.

<sup>46</sup> H.J. Wolff, O. Bachof, R. Stober, W. Kluth, lk 294.

hindamine ja alternatiivide kaalumine on teostatud nõuetekohaselt. Selles asjas on prügila asukoha valiku puudused ilmsed.<sup>47</sup>

### 2.3. Avalike ja erahuvide konflikt

Erahuvid võivad olla planeerimises erinevad, kuid nad on suunatud eraisiku või üksikisiku või individuaalse hüve tagamisele. Avalikud huvid võivad erahuvidega täielikult või osaliselt kattuda, samas aga ka nendega vastuolus olla. Kohalik omavalitsus peab planeeringu menetlemise käigus piisava tõhususega täitma PlanS-est tulenevaid kohustusi, muuhulgas erinevate huvide vahel tasakaalustatud lahenduse leidmisel.<sup>48</sup> Samas peab mõistlikul viisil kaitsma ka avalikke huve.

Kohtuasjas nr 3-3-1-37-04 nõudis AS Masinaehitaja Pärnu linna kehtestatud üldplaneeringu tühistamist, kuna planeering riivas tema tootmishuve. Üldplaneeringu kohaselt oli AS-ile Masinaehitaja kuuluva maatüki aadressil Rääma 17 sihtotstarbeks elamumaa ja üldmaa. Üldplaneeringu kehtestamisega jäeti arvesse võtmata AS Masinaehitaja ettepanekud temale kuuluva katastriüksuse kasutamist starvete osas. Riigikohus selgitas, et planeerimisdiskretsiooni teostamisel ei saa ega tohi subjektiivseid avalikke õigusi suvaliselt piirata. Kuna maakasutuse muudatus riivab AS Masinaehitaja PS-st<sup>49</sup> tulenevaid ettevõtlusvabadust ja omandipuutumatust (PS § 31 ja § 32), pidi ta olema valmis tootmise ümberkolimiseks.<sup>50</sup> Antud kohtuasjas avalik huvi tootmise kesklinnast jõe piirkonnast väljaviimiseks kaalus üle tootmisfunktsiooni säilitamise. Kohalik omavalitsus peab planeerimisdiskretsiooni teostades kaitsma avalikke huve mõistlikul viisil, samas tuleb tal piisavalt põhjendada, miks menetlusosalise esitatud argumente või tõendeid pole aktsepteeritud või piisavaks peetud. Eriti hoolikalt tuleb põhjendada selliseid planeeringuotsuseid, millega kitsendatakse isikute maakasutuse ja ehitamise õigust või mille vastu on esitatud vastuväiteid planeeringu koostamise käigus.<sup>51</sup>

Kohtuasjas nr 3-12-145 nõudsid korteriühistud Kohtla-Järve Linnavolikogu 27. detsembri 2011. a otsusega nr 212 Ahtme linnaosas Ahtme mnt 27a maaüksuse osale kehtestatud

<sup>47</sup> RKHKo nr 3-3-1-88-04, p 28.

<sup>48</sup> RKHKo nr 3-3-1-37-04, p 10.

<sup>49</sup> RT 1992, 26, 349 .... RT I, 27.04.2011, 1.

<sup>50</sup> RKHKo nr 3-3-1-37-04, p 9.

<sup>51</sup> RKHKo nr 3-3-1-37-04, p 11.

detailplaneeringu tühistamist, kuna otsuses ei olnud arvestatud nende huvidega ning selle sisu ei vastanud tegelikkusele.<sup>52</sup> Detailplaneeringuga nähakse ette maakasutamise juhtfunktsiooni muutmist transpordimaa ärimaaks muutmist ning turuplatsi ja parkla rajamist. Antud kohtuasjas leidis ringkonnakohus, et kaebajate õiguste rikkumisena nähakse eelkõige seda, et kehtestatud detailplaneeringuga soovitakse Ahtme mnt 43,51 ja 55 kortermajadest üle tee asuvale platsile rajada 128 kohaga ööpäevaringselt töötav tasuline autoparkla, mis on majadest 13-20 meetri kaugusel ja mille rajamine ning kasutuselevõtt tõstab oluliselt mürafooni, raskendab jalakäijate liikumist, võib vähendada kinnisvara hinda piirnevates kortermajades, toob eeldatavalt kaasa suurema saastatuse jne.

Antud juhul pidi kohalik omavalitsus detailplaneeringu kehtestamise otsuses põhjendama, mida ja kuidas ta täpselt otsuse langetamisel kaebajate õigusi ja huve kaalus ning mis põhjusel leiti, et detailplaneeringu algatamise avalduse teinud OÜ Baltic Midline huvi parkla rajamiseks või lidla ja Puru asumite elanike huvi turuteenuste kättesaadavuse osas kaalub üles kaebajate huvi, et parklat ja turgu niisugusel kujul nende eluruumide vahetusse lähedusse ei rajataks.

Kohaliku omavalitsuse viide sellele, et vaidlusaluses haldusaktis on vastatud kaebajate vastuväidetele ning detailplaneeringu kehtestamise otsuse vastuvõtmiseks oluliste asjaolude kaalutlemine on toimunud ka varem ja mitte otseselt haldusakti kirja panduna, vaid näiteks valijatega kohtudes, kohalikes lehtedes teavet avaldades, vastavates komisjonides asja arutades jne, ei muuda vaidlustatud haldusakti veel HMS §-de 54 ja 56 nõuetele vastavaks. Ka ringkonnakohtu hinnangul on vaidlusaluse haldusakti põhjendused suunatud pigem sellele, et Ahtme mnt 27a detailplaneering senisel kujul vastu võtta ning sel eesmärgil on viidatud nii väidetavale avalikule huvile kui ka kolmanda isiku huvile, kuid nagu juba halduskohus märkis, puuduvad otsuses sisulised kaalutlused ja põhjendused, mis annaksid alust arvata, et ka kaebajate huve on võrreldes avalike huvidega ja kolmanda isiku huvidega piisaval määral ja ratsionaalselt kaalutud. Ringkonnakohtu hinnangul ei anna vaidlustatud otsuse põhjendused alust asuda piisava kindlusega seisukohale, et sellise motivatsiooniga on saavutatud planeerimismenetluse läbiviimise eesmärk, milleks PlanS § 1 lg 2 kohaselt on võimalikult paljude ühiskonnaliikmete, sh puudutatud isikute vajaduste ja huvide arvestamine.<sup>53</sup>

---

<sup>52</sup> TrtRnKo nr 3-12-145.

<sup>53</sup> TrtRnKo nr 3-12-145, p 13.



### 3. HUVIDE TASAKAALUSTAMINE DETAILPLANEERIMISE MENETLUSES

Planeerimismenetluse eesmärk on planeeringuga seotud erimeelsuste lahendamine ja erinevate isikute huve ning avalikku huvi arvestava tasakaalustatud lahenduse saavutamine. Planeeringu menetlemise käigus tuleb kohalikul omavalitsusel piisava tõhususega täita PlanS-st tulenevaid kohustusi avalikkuse kaasamisel, erinevate seisukohtade arvessevõtmise võimalikkuse kaalumisel ja erinevate huvide vahel tasakaalustatud lahenduse leidmisel.<sup>54</sup> Kõigi nende ülesannete õiguspärane täitmine on võimalik ainult seaduses toodud menetluskorda järgides.

#### 3.1. Detailplaneeringu algatamine

Planeerimismenetluse esimeseks etapiks on vastavalt seadusele planeeringu koostamisele asumise otsuse langetamine ja planeeringu koostamine. Planeeringu koostamise algatamise ettepaneku võib PlanS § 10 lg 1 kohaselt teha igaüks.

Erinevatel isikutel võivad olla erinevad huvid ja seisukohad. Arusaamatuste ennetamise huvides on oluline, et planeeringu algatamise ettepaneku tegija esitaks oma huvid võimalikult selgelt ning teiste isikute huvid selguksid planeeringu koostamise alguses. Sellisel juhul on kokkuleppe leidmine veel lihtsam ja seotud väiksemate vahenditega.<sup>55</sup>

Vastavalt PlanS § 10 lg 5 algatab detailplaneeringu koostamise ja korraldab seda kohalik omavalitsus. Vald või linn peab sisuliselt kaaluma, kas planeeringu algatamise ettepanekus sisalduva eesmärgi elluviimine soovitud asukohas on vastuvõetav või mitte ning kas kõik planeeringu algatamise sisulised eeldused on täidetud.

Saamas ei kaasne ettepaneku esitamisega vältimatult detailplaneeringu algatamist, sest PlanS § 10 lg 1 kohaselt võib kohalik omavalitsus planeeringu koostamise algatamisest ka keelduda. Planeeringu koostamise algatamisest keeldumise aluseid ei ole seaduses ammendavalt sätestatud. Üld- ja detailplaneeringute kaudu kohalik omavalitsus kujundab valla või linna ruumilise arengu põhimõtteid ning seab säästva ja tasakaalustatud arengu tingimusi, mis on aluseks ka maakasutusele ja ehitustegevusele. Nimetatud tegevuses on kohalikul

<sup>54</sup> RKHKo nr 3-3-1-87-08, p 12.

<sup>55</sup> M.Kaunissaare, T.Kaunissaare, lk 10.

omavalitsusel ulatuslik kaalutlusruum. Kaalutlemisel peab kohalik omavalitsus arvestama nii avalikke huve, mis väljenduvad mh maakonna ja valla üldplaneeringutes, kui ka taotleja põhjendatud huve. Isikul puudub subjektiivne õigus nõuda tema planeeringu algatamise taotluse rahuldamist, kuid isik on õigustatud nõudma oma subjektiivsete õiguste kaitsmiseks õiguslike hüvede õiglast kaalumist haldusorgani poolt.<sup>56</sup>

Detailplaneeringu algatamisest keeldumise otsustus on HMS § 43 lõike 2 kohaselt haldusakt, mille andmisel tuleb arvestada hea halduse põhimõtteid, sh haldusorgani kohustust tagada avaldaja menetlusõigused, ning järgida haldusaktile esitatavaid sisu- ja vorminõudeid. Kuivõrd planeeringu algatamisest keeldumisel antav haldusakt on kaalutlusõiguse alusel antav haldusakt, peab kohaliku omavalitsuse üksus igal konkreetsel juhul detailplaneeringu algatamise ja kehtestamise üle otsustades kaaluma, missugune on avalikes huvides tehtava otsustuse mõju isikute põhiõigustele ja huvidele, kas seonduvad õiguste riived on proportsionaalsed ning kas see otsus vastab ühetaolise kohtlemise põhimõttele.<sup>57</sup>

Nagu eeltoodust selgub, võib põhjendatud juhtudel kohalik omavalitsus planeeringu koostamise algatamise otsustamisel planeeringu koostamise algatamisest keelduda. Planeeringu algatamisest keeldumise otsus on ulatusliku diskretsiooniruumiga haldusakt, mis mõjutab eelkõige planeeringu algatamise ettepaneku teinud isiku huve. HMS § 56 lg 1 kohaselt peab kirjalik haldusakt olema kirjalikult põhjendatud. Planeerimisotsuse motiveerimisel ei saa piirduda paljasõnaliste argumentidega.<sup>58</sup>

## **3.2. Detailplaneeringu koostamine**

### **3.2.1. Planeeringu koostamiseks lepingu sõlmimine**

Vastavalt PlanS § 10 lg 6 võib kohalik omavalitsus detailplaneeringu koostamisest huvitatud isikuga sõlmida halduslepingu planeeringu koostamise korraldamise osaliseks üleandmiseks planeeringu koostamise või planeeringu koostamise tellimise ulatuses. Halduslepinguks on vastavalt HMS § 95 kokkulepe, mis reguleerib haldussuhteid. Planeeringu koostamise korraldamine on PlanS § 10 lg 8 p-de 1-3 kohaselt planeeringu koostamise või planeeringu

---

<sup>56</sup> RKHKo nr 3-3-1-79-09, p 13.

<sup>57</sup> RKHKo nr 3-3-1-41-06, p 22.

<sup>58</sup> RKHKo nr 3-3-1-87-08, p 19.



koostamise tellimine, planeeringu koostamise juhtimine ning kõigi planeeringu koostamise käigus vajalike menetlustoimingute tegemine. Planeeringu koostamise juhtimine jääb ikkagi kohaliku omavalitsuse ülesandeks.<sup>59</sup> Kohalik omavalitsus peab planeeringu koostamise üleandmisel huvitatud isikule järgima PlanS § 10 lg-s 6<sup>1</sup> sätestatud piirangut.

Kui detailplaneeringu koostamist korraldab kohalik omavalitsus ise, on see eri huvide tasakaalustatust arvesse võttes tõhusam, kui siis, kui seda teeb eraõiguslik isik, kes on eelduslikult huvitatud arendustegevuse kasumlikkusest. Oluline on, et avalikule huvile vastavad lahendused sobitatakse planeeringusse juba selle koostamise käigus, mitte ei tuleks arvessevõtmisele alles planeeringu vastuvõtmise otsuse langetamisel. Arendaja huvide ning avalike huvide vastuolu sattumise oht on suurem juhul, kui detailplaneeringuga tehakse ettepanek üldplaneeringu muutmiseks.<sup>60</sup> Juhul kui vajadus üldplaneeringu muutmiseks selgub alles planeeringu koostamise käigus, tuleks planeeringu koostamise korraldamine koheselt üle anda haldusorganile ning PlanS § 10 lg 6 esimese lause alusel sõlmitud leping lõpetada.<sup>61</sup>

### **3.2.2. Koostöö ja kaasamine**

Planeerimise üheks kõige keerulisemaks ülesandeks on erinevate arenguaspektide kooskõpsitluse kaudu planeeritava ala tasakaalustatud arengu kujundamine. Seetõttu peavad erinevate erialade ja huvigruppide esindajad planeeringu koostamisel algusest peale osalema, vaidlema, teineteist informeerima ja koolitama, erinevaid arenguvõimalusi kaaluma ning lõpuks säastva ja tasakaalustatud arengu põhimõtetes ja tingimustes kokku leppima.<sup>62</sup>

Vastavalt PlanS § 12 lg 1 tuleb planeeringu koostamise korraldajal planeeringu algatamisest avalikkust teavitada, tutvustada algatatud planeeringu eesmärgi ja anda muud planeeringut puudutavat informatsiooni.

Avalikkuse kaasamine planeeritava ala arengu küsimustesse ja erahuvid arvestamine juba planeeringu algatamisel võib aidata kohalikku omavalitsust planeeringu lähteülesande/lähtetingimuste püstitamisel ning vältida hilisemaid vaidlusi. Kohalik

<sup>59</sup> Planeerimisseaduse muutmise ja sellest tulenevalt teiste seaduste muutmise seaduse seletuskiri elnõu (410 SE) juurde seisuga 15.01.2009. Arvutivõrgus. Kättesaadav: <http://www.riigikogu.ee>, lk 5.

<sup>60</sup> PlanS § 9 lg 7.

<sup>61</sup> RKHKo nr 3-3-1-12-07, p 18.

<sup>62</sup> J. Lass. Ruumiline planeerimine. Arvutivõrgus. Kättesaadav: <https://www.siseministerium.ee>, lk 8.

omavalitsus peab tagama huvitatud isikute ettepanekute menetlemise ja vaidluste lahendamise erinevaid huve tasakaalustades.

Huvitatud isikute ringi ammendavat loetelu ei ole PlanS-is sätestatud. Kuna PlanS-is ettenähtud menetlusele kohaldatakse HMS-i sätteid, siis saab huvitatud isikute ringi määratlemisel lähtuda HMS § 11 lg-s 2 sätestatust. HMS § 11 lõike 2 kohaselt võib haldusorgan menetlusosalisena kaasata muid isikuid ja organeid, kelle huve haldusakt, haldusleping või toiming võib puudutada. Seega on huvitatud isikute määratlemisel aluseks huvide puudutamise võimalus, mitte isiku õiguste või kohustuste puudutamise võimalus.<sup>63</sup>

Huvitatud isik peab saama kaitsta oma õigusi alates detailplaneeringu algatamisest teadasaamisest kõigis planeeringu koostamise staadiumides.<sup>64</sup>

Planeerimismenetluses on oluline kaasata võimalikult palju isikuid, kuid huvisid tuleks siiski kaaluda planeeringu koostamise eesmärgist lähtuvalt. Kuna detailplaneeringuga kavandatav mõjutab just detailplaneeritava maa-ala ja selle naaberkinnisasjade omanikke kõige enam, siis tuleb kohalikul omavalitsusel PlanS § 12 lg 6 kohaselt teavitada detailplaneeringu algatamisest planeeritava maa-ala kinnisasjade omanikke ja planeeritava maa-ala naaberkinnisasjade omanikke. PlanS § 12 lg 4 sätestab, et kui detailplaneeringu algatamisel on teada, et algatatav detailplaneering võib kaasa tuua kinnisasja või selle osa võõrandamise vajaduse, teatab kohalik omavalitsus tähtsaadetisena edastatud kirjaga detailplaneeringu algatamisest vastava kinnisasja omanikule kahe nädala jooksul planeeringu algatamise otsuse tegemise päevast arvates.<sup>65</sup>

Riigikohtu halduskolleegiumi praktikas on rõhutatud, et seaduses sätestatud nõudeid isikute haldusmenetlusesse kaasamiseks tuleb mõista miinimumnõuetena. Juhul kui haldusorganil on võimalik ette näha, et seadusega ettenähtud teavitamiskord ei taga huvitatud isikute informeeritust, tuleks teavitamiseks kasutada mõistlike kulutuste piires lisa vahendeid.<sup>66</sup>

---

<sup>63</sup> A.Aedmaa, E.Lopman, N. Parrest jt., lk 70.

<sup>64</sup> M.Kaunissaare, T.Kaunissaare, lk 5.

<sup>65</sup> PlanS § 12 lg 4.

<sup>66</sup> RKHKm nr 3-3-1-31-03, p 26.

Seaduses sätestatust intensiivsemalt tuleb teavitada isikuid, kelle huve planeeringu algatamine puudutab. Sellised isikud tuleb kaasata planeerimismenetlusse võimalikult varakult, et oleks tagatud nende huvide arvestamine juba planeeringu projekti koostamisel.<sup>67</sup>

Puudutatud isikute informeerimise ja kaasamise kohustus on PlanS-i kohaselt suurem kui avalikkuse oma ning see peab tagama puudutatud isikute huvide efektiivsema kaitse.<sup>68</sup> PlanS § 16 lg 4 kohaselt loetakse puudutatud isikuks 1) kinnisasja omanik, kelle senist maakasutust või krundi ehitusõigust planeeringuga kavandatu muudab omaniku tahte vastaselt; 2) planeeritava maa-ala naaberkinnisasja omanik; 3) planeeritava maa-ala ümbruses asuva kinnisasja omanik, kui tema kinnisasja kasutamistingimusi mõjutab oluliselt planeeringuga kavandatu.<sup>69</sup> Seega on tegemist isikutega, kelle õigusi ja kohustusi planeeringuga kavandatav võib puudutada. PlanS-s sätestatud puudutatud isiku mõiste on sisuliselt hõlmatud HMS-is sätestatud kolmanda isiku mõistega.

Eelpool osundatu tähendab, et seadus jätab kohalikule omavalitsusele väga suure otsustus- ja valikuvabaduse ehk kaalutluskohustuse selle üle, keda, mil määral ja moel detailplaneeringu koostamise protsessi kaasata. Kaasamise viisi ja ulatuse üle otsustamisel tuleb iga kord konkreetse detailplaneeringu puhul lähtuda: planeeritava maa-ala asukohast ja suurusest, asukoha linnaehituslikust olulisusest, detailplaneeringu vastavusest kehtestatud üldplaneeringule, kavandatava hoonestuse iseloomust ja mahust, olemasoleva hoonestuse iseloomust ja väärtusest, looduslikest tingimustest, avalike ja erahuvide ulatusest, võimalikust huvide vastuolust jms.

Planeerimisotsuste ulatusliku diskretsioonilisuse tõttu võib iga menetluses osaleva isiku seisukoht lõplikku otsust kujundada. Kui puudutatud isiku kaasamata jätmine avastatakse planeerimismenetluse käigus, on võimalik juba tehtud menethustoiminguid korrata. Kui rikkumine avastatakse aga alles pärast planeeringu kehtestamist, toob see kaasa kehtestamise otsuse õigusvastasuse ning otsuse vaidlustamise puhul ka tühistamise.

Kaasamine, koostöö ja avalikud arutelud tagavad selle, et kõik isikud saavad planeeringu kohta õigeaegset ja piisavat informatsiooni. Hilinenud ja ebapiisav informatsioon võib luua

---

<sup>67</sup> RKHKm nr 3-3-1-12-08, p 13.

<sup>68</sup> Aun, A. Üldplaneeringu ja detailplaneeringu suhe ning nendega seotud vaidlused: Magistritöö. Tartu Ülikool, 2010, lk 26.

<sup>69</sup> PlanS § 16 lg 4.

mulje, et kohalik omavalitsus soovib midagi avalikkuse eest varjata. Sellega seoses tuleb rõhutada: mida hiljem ja mida vähem kõigi võimalike huvide esindajaid kaasatakse, seda suurem on leppimatute konfliktide oht.

Selleks, et kodanikud või muud huvitatud pooled ei vaidlustaks kohtus kaalutusõiguse teostamist, otsuseid, informeerimist, koostööd ja kaasamist tuleks detailplaneeringu koostamise ajal kõik tegevused ja käigud maksimaalselt dokumenteerida ja motiveerida. Praktikale tuginedes võib öelda, et avalikkuse kaasamine ja avalike huvide väljaselgitamine ei ole lihtne, sest mittespetsialisti jaoks on detailplaneeringu joonised suhteliselt keerulised ja raskesti arusaadavad. Ka ei pruugi osa elanikke aru saada erinevate menetlustoimingute suhtes kehtivatest õiguslikest nõuetest.

### **3.2.3. Detailplaneeringu kooskõlastamine haldusorganitega**

Enne planeeringu vastuvõtmist tuleb planeeringu korraldajal planeering kehtiva korra kohaselt vastavate haldusorganitega kooskõlastada.<sup>70</sup> Kooskõlastuste andmine haldusmenetluses kujutab endast haldusesisest asjaajamist. Teise haldusorgani kooskõlastus ei ole iseseisev haldusakt ega too vahetult kaasa õigusi või kohustusi haldusevälistele isikutele.<sup>71</sup> Planeerimismenetluses haldusorgani poolt antav HMS § 16 lg 1 kohane haldusorganile siduva iseloomuga kooskõlastus on täitevvõimu sisene menetlustoiming, millel puudub ühepoolne korralduslik iseloom.<sup>72</sup>

PlanS-i kohane kooskõlastus on planeeringu sisuline ja õiguslik eelkontroll vastavate riigiasutuste poolt enne planeeringu vastuvõtmist.<sup>73</sup> Millist planeeringut millise asutusega kooskõlastama peab, tuleneb PlanS §-st 17. Vastavalt KeHJS<sup>74</sup> § 6 lg 10 kooskõlastab detailplaneeringu koostamist korraldav kohalik omavalitsus detailplaneeringu asjaomase riigiasutusega, sh vajaduse korral Päästeametiga, kui planeeritaval maa-alal asub riikliku kaitse alla võetud maa-ala või selle kaitsevöönd, samuti kultuurimälestis või selle kaitsevöönd või loodusobjekti kaitsevöönd või tehakse planeeringuga ettepanek selle kaitse alla võtmiseks või kui planeeritaval maa-alal asub keskkonnaregistri maardlate nimistus olev maardla või

---

<sup>70</sup> PlanS § 17.

<sup>71</sup> A.Aedmaa, E.Lopman, N. Parrest jt, lk 144.

<sup>72</sup> RKHKo nr 3-3-1-12-07, p 19.

<sup>73</sup> J.Lass, lk 11.

<sup>74</sup> RT I 2005, 15, 87 ... RT I, 21.12.2011, 1.

selle osa või kui planeeritavale maa-alale või selle lähiümbrusesse jääb olemasolev või kavandatav antud seaduse § 6 lg-s 1 nimetatud olulise keskkonnamõjuga tegevuse asukoht või kui planeeritaval maa-alal asub maaparandussüsteem.

Kui kooskõlastamisel ei viidata vastuolule seaduse või seaduse alusel kehtestatud õigusakti või kehtestatud planeeringuga, loetakse planeering kooskõlastatuks, vaatamata planeeringu kohta esitatud teistele ettepanekutele ja vastuväidetele. Sättest tuleneb, et juhul kui kooskõlastamata jätmisel tuginetakse vastuolule seaduse või seaduse alusel kehtestatud õigusakti või kehtestatud planeeringuga, on see kooskõlastamata jätmine planeeringu koostamise korraldajale siduv ning ta ei või planeeringut samal kujul kehtestada.<sup>75</sup>

Et vältida lõpmatut kooskõlastuse ootamist, on § 17 lõikes 5 sätestatud, et kui kooskõlastust ei ole antud ühe kuu jooksul planeeringu kooskõlastajale väljasaatmise päevast arvates, arvestab planeeringu koostaja, et kooskõlastajal ei ole planeeringu kohta ettepanekuid ega vastuväiteid.

#### **3.2.4. Keskkonnamõju strateegiline hindamine**

Iga detailplaneeringu puhul peab kohalik omavalitsus sisuliselt otsustama keskkonnamõju strateegilise hindamise algatamise või algatamata jätmise ja seda üheaegselt detailplaneeringu algatamisega. Keskkonnamõju strateegilise hindamise menetluse keskseks eesmärgiks on planeeringuga kaasnevate keskkonnamõjude kohta informatsiooni kogumine ja analüüsimine ning keskkonnakaalutluste integreerimine planeerimise protsessi selle võimalikult varajases staadiumis.<sup>76</sup>

Strateegilise keskkonnamõjude hindamise algatamine on vaja ära otsustada kohe detailplaneeringu koostamise alguses selleks, et strateegilise keskkonnamõjude hindamise algatamise korral selle tulemustest ka kasu oleks, sest viimaseid tuleb planeeringu koostamisel kindlasti arvesse võtta. Ka Tallinna Ringkonnakohus on 3. novembri 2010. a otsuses märkinud, et KeHJS-st<sup>77</sup> ja PlanS-st koosmõjust tuleneb, et keskkonnamõju strateegiline hindamine tuleb läbi viia planeeringu vastuvõtmise ajaks.<sup>78</sup>

---

<sup>75</sup> RKHKo nr 3-3-1-1-10, p 12.

<sup>76</sup> P. Sarv. Keskkonnamõju strateegilise hindamise tõhususest. –Juridica 2008, nr 10, lk 691

<sup>77</sup> RT I 2005, 15, 87 ... RT I, 21.12.2011, 1.

<sup>78</sup> TlnRnKo 3-08-888.

Keskkonnamõjude hindamise või hindamata jätmise kaalutusotsus peab olema proportsionaalne ja lähtuma keskkonnamõjutusi hindama asudes kõige adekvaatsematest alusandmetest.<sup>79</sup>

Olukorras, kus põrkuvad ühelt poolt negatiivne mõju keskkonnale ja teiselt poolt positiivne mõju ettevõtlusele, tuleb haldusorganil otsus langetada, kaaludes, kas positiivne mõju ettevõtlusele kaalub üles keskkonnale tekitatava kahju. Haldusorgan ei saa teha kaalutusotsust ilma kõiki asjas tähtsust omavaid asjaolusid välja selgitamata ja nende erinevaid aspekte kaalumata. Haldusorganil peab otsustamisel niisiis selge olema, kas mõjud avalduvad kohe või aegamööda mõne aja pärast, kas mõjude näol on tegu pigem positiivsete või pigem negatiivsete mõjudega. Alles keskkonnamõjude strateegilise hindamise eelhindamise teostamise järgselt saab haldusorgan võtta seisukoha, kas keskkonnamõjusid tuleb hakkata hindama või mitte.

Eelhindang on otsustaja poolt koostatud hinnang selle kohta, kas planeeritaval tegevusel võib olla eeldatavalt oluline keskkonnamõju või mitte. Eelhindang koostatakse vaid nendel juhtudel, kui keskkonnamõju hindamise või keskkonnamõju strateegilise hindamise algatamine sõltub kaalutusotsusest, st keskkonnamõju hindamise või keskkonnamõju strateegilise hindamise algatamine pole KeHJS § 6 lg 1 tulenevalt kohustuslik. Juhul, kui keskkonnamõju hindamise või keskkonnamõju strateegilise hindamise algatamine on kohustuslik, algatatakse see igal juhul ja põhjendamata. Keskkonnamõju hindamise või keskkonnamõju strateegilise hindamise algatamine kaalutusotsusega sõltub eelhindangu tulemustest, vähemasti seaduse mõttes.

Avalikkuse seisukohast vaadatuna on probleem selles, et kohalikud omavalitsused üle Eesti (väheste eranditega) ei koosta nõuetekohaseid eelhindanguid, vaid otsustavad keskkonnamõjude hindamise või hindamata jätmise (pigem viimase) kergekäeliselt ja sisuliste põhjenduste aega kulutamata. Tihti aga jäetakse üldse otsus tegemata. Seega üheks esimeseks tegevuseks keskkonnamõjude otsustes kaasarääkimisel võiks olla huvi tundmine eelhindangu olemasolu ja selle kvaliteedi suhtes.

---

<sup>79</sup> T. Pöder. Keskkonnamõju ja keskkonnariski hindamine. Käsiraamat. Tallinn: Keskkonnaministeerium, 2005, lk 33-36.



Kuna põhimõtteliselt peab kaalutusotsus sisaldama eelhindangu tulemusi, siis tuleb eelhindang koostada enne kaalutusotsuse langetamist. Seaduses ei ole täpsustatud eelhindangu koostamise vormi või toodud ära selle avalikustamise reegleid, kuid kuna kaalutusotsus põhineb eelhindangul, siis peab see otsustaja poolt olema mingil moel dokumenteeritud (kas eraldi dokumendina või sisalduma kaalutusotsuses).

Piisav ja motiveeritud planeerimislahenduste kaalumise tagab ka planeeringu elluviimisega kaasneva võivate mõjude hindamise, mida nõuavad vastav seadus ja eurodirektiiv (2001/42/EC On the assessment of the effect of certain plans and programmes on the environment)<sup>80</sup>, ning aitab laiendada direktiivist tulenevat kitsast looduskeskkonnale avalduvate mõjude hindamise nõuet kõigile Euroopa Ruumilise Planeerimise Hartas nimetatud keskkonnakomponentidele.<sup>81</sup>

### **3.3. Detailplaneeringu vastuvõtmine ja avalik väljapanek.**

Pärast planeeringuprojekti valmimist teeb kohalik omavalitsus planeeringu vastuvõtmise otsuse ja korraldab planeeringu avaliku väljapaneku.<sup>82</sup> Planeeringu vastuvõtmine tähendab, et sellekohast otsust tegev kohalik omavalitsus tunnistab, et planeering on valmis, vastab sisuliselt tema taatele, on saanud kõik vajalikud kooskõlastused ning selle sisu ja menetlemine vastavad seadustele.

Planeeringu avalik väljapanek korraldatakse kohaliku omavalitsuse poolt linna keskuses ja vastavas linnaosas või valla keskuses ja planeeritavas asulas.<sup>83</sup> Kahes kohas avaliku väljapaneku korraldamine ei ole mitte põhjendamatu topelttöö, vaid meede, mis tagab võimalikult paljude isikute kaasatuse planeerimismenetlusse. Kuna planeeringuala lähiümbruse elanike huvitatust planeeringust saab eeldada, tuleb avalik väljapanek korraldada just selles asulas, kus planeeritav maaüksus paikneb. Praktikas võib esineda olukordi, kus PlanS § 18 lg 2 p-s 2 sätestatud detailplaneeringu vastavas asulas väljapanemise nõude formaalne järgimine on praktilistel kaalutlustel raskendatud või ebamõistlik. Sellisel juhul võib haldusorgan otsida mõistlikke alternatiive, pidades siiski silmas kohustust teha kõik

---

<sup>80</sup> Vt Implementation of directive 2001/42/EÜ on the assessment of the effects of certain plans and programmes on the environment. Kättesaadav arvutivõrgus: <http://ec.europa.eu/environment/eia/sea-legalcontext.htm>

<sup>81</sup> J. Lass. Ruumiline planeerimine, lk 16.

<sup>82</sup> PlanS § 18 lg 1 ja 3.

<sup>83</sup> PlanS § 18 lg 2

endast olenev, et planeeringuala lähiümbruse elanikud tõhusal ja isikuid võimalikult vähe koormaval viisil planeerimismenetlusse kaasata.<sup>84</sup>

Avaliku väljapaneku nõuete järgimata jätmisel on üldjuhul sama tõsised tagajärjed kui puudutatud isikute kaasamata jätmisel. Planeeringu avaliku väljapaneku eesmärk ei ole üksnes avalikkuse informeerimine planeeringust, vaid ka avalikkuse kaasamine planeeringu väljatöötamisse. Avalikku väljapanekut ei saa käsitada juba valminud planeeringulahenduse tutvustamisena avalikkusele, vaid väljapanekul esitletakse üksnes esialgset planeeringuprojekti ning lõplik planeering valmib alles koostöös avalikkusega.<sup>85</sup>

Planeeringu avaliku väljapaneku ajal on igal isikul õigus esitada ettepanekuid ja vastuväiteid.<sup>86</sup> Kahe nädala jooksul pärast planeeringu avaliku väljapaneku lõppemist teatab planeeringu koostamist korraldav haldusorgan kirjalikke ettepanekuid või vastuväiteid esitanud isikule samas vormis oma seisukoha ettepaneku või vastuväite kohta.<sup>87</sup>

Ettepanekute tegemise õiguse mõtte seisneb eeskätt selles, et isikutel oleks võimalik kaitsta oma või avalikke huve, mis võivad olla vastuolus planeeringu algatajate eesmärkidega. Ettepanekule vastamine on osa ettepaneku tegija ja kohaliku omavalitsuse avalikust diskussioonist tulevase planeeringu üle.<sup>88</sup> Vastus võimaldab arendada ettepaneku üle avalikku diskussiooni ajakirjanduses, isikute ühendustes, huvigruppides jne. Ettepanekut saab kaitsta planeeringu avaliku arutelu käigus.<sup>89</sup>

Ettepanekutele ja vastuväidetele kirjaliku seisukoha esitamise nõue kindlustab neile piisava tähelepanu pööramise kohaliku omavalitsuse poolt ning aitab kaasa sisulise diskussiooni tekkimisele. Kirjalikele ettepanekutele ja vastuväidetele alles avaliku arutelu käigus ning suulises vormis vastuste andmine seda samal tasemel ei taga ega ole seega planeerimismenetluse eesmärkide täitmiseks piisav.<sup>90</sup> Piisavaks ei saa pidada seda, kui isikute ettepanekutele või vastuväidetele vastab arendaja esindaja. Sellisel juhul ei ole tagatud, et kohalik omavalitsus kaalub piisava põhjalikkusega esitatud ettepanekuid või vastuväiteid.

---

<sup>84</sup> RKHKo nr 3-3-1-16-08, p 14.

<sup>85</sup> RKHKo nr 3-3-1-16-08, p 11.

<sup>86</sup> PlanS § 20 lg 1.

<sup>87</sup> PlanS § 20 lg 2.

<sup>88</sup> RKHKo nr 3-3-1-87-08, p 12.

<sup>89</sup> RKHKo nr 3-3-1-54-03, p 17.

<sup>90</sup> RKHKo nr 3-3-1-87-08, p 13.



Samas eeldab diskretsiooniõiguse kasutamine planeeringu menetlemisel ja kehtestamisel seda, et kaalumisele võetakse kõik menetluses esitatud asjassepuutuvad väited ja seisukohad. Kui menetlusosaliste esitatud seisukohad jäetakse arvestamata, siis tuleb seda põhjendada.<sup>91</sup>

Ettepanekutele ja vastuväidetele vastamise nõude rikkumine toob vaidlustamise korral samuti enamasti kaasa planeeringu kehtestamise otsuse tühistamise. Vaid juhul, kui kõiki esitatud ettepanekuid ja vastuväiteid on lõplikus planeeringulahenduses arvestatud, saab väita, et nendele vastamata jätmine ei võinud mõjutada asja otsustamist.<sup>92</sup>

### **3.4. Detailplaneeringu kehtestamine**

Kui detailplaneeringu menetlemise eelnevad etapid on läbitud, lasub kohalikul omavalitsusel kohustus otsustada detailplaneeringu kehtestamise küsimus<sup>93</sup>, kaaludes seejuures üldist ja erahuvi ning mõistlikult viisil kaitstes avalikke huve ja planeeringuga seotud isikute õigusi. Vastasel juhul ei saa kaalutusotsus olla õiguspärane.<sup>94</sup>

Planeeringu koostamise korraldaja ei ole igal juhul kohustatud planeerimismenetluse eelmised etapid läbinud planeeringut kehtestama. Juhul kui planeeringu koostaja leiab, et eelmistes planeeringu etappides on tehtud vigu või planeeringu kehtestamata jätmiseks on ülekaalukas avalik huvi, võib planeeringu koostaja jätta planeeringu kehtestamata.<sup>95</sup>

Detailplaneeringu kehtestamisega teeb kohalik omavalitsus lõpliku otsuse sobiva planeeringulahenduse kohta, seega ka avalike ja erahuvide tasakaalu saavutamise kohta. Haldusaktiga fikseeritakse, mida ja kuidas konkreetsele maatükile ehitada sobib. Planeeringumenetluse viimane etapp on avalikkuse informeerimine planeeringu kehtestamisest. Nädala jooksul peale kehtestamisotsuse tegemist teavitab kohalik omavalitsus tähtkirjaga puudutatud isikuid ja neid, kelle ettepanekute ja vastuväidetega ei arvestatud.<sup>96</sup> Arvestades PlanS § 1 lg 4, et PlanS-e sätteid kohaldatakse ka ehitise kui vallasasja ning selle omaniku või valdaja suhtes, PlanS § 16 lg-s 1 sätestatud kohustust kaasata detailplaneeringu menetlemisse nii planeeritava maa-ala kinnisasjade omanikke, elanikke kui ka teisi huvitatud

<sup>91</sup> RKHKo nr 3-3-1-39-07, p 16–17.

<sup>92</sup> P. Sarv, lk 93.

<sup>93</sup> PlanS § 24 lg 3.

<sup>94</sup> RKHo 3-3-1-62-01, p 17

<sup>95</sup> RKHKo nr 3-3-1-26-10, p 14.

<sup>96</sup> PlanS § 25 lg 7.

isikuid ning tuginedes hea halduse põhimõttele, leiab Riigikohtu halduskolleegium, et kohaliku omavalitsuse kohustus detailplaneeringu kehtestamisest tähtsaaetisega informeerida ei saa piirduda üksnes PlanS § 25 lg-s 7 otsesõnu loetletud isikute teavitamisega. Sarnaselt nende isikutega tuleks teavitada ka neid, kes pole PlanS § 25 lg-s 7 nimetatud, kuid kelle õigusi ja huve kehtestatav planeering võib teadaolevalt riivata. Sellisteks isikuteks võivad näiteks olla lisaks kinnistute omanikele ka planeeringualal asuvate vallasasjadest hoonete omanikud, kes pole veel jõudnud realiseerida oma õigust hoonete juurde maad ostueesõigusega erastada.<sup>97</sup>

Ühe kuu jooksul tuleb avalikustada kehtestamisteade vastavas ajalehes.<sup>98</sup> Juhul, kui eelnevas planeerimisprotsessis ei õnnestunud ebapiisava kaasamise tõttu osapooltel rahuldavale kokkuleppele jõuda, saavad teised osapooled peale planeeringu kehtestamist kehtestamisotsuse vaidlustada.

Haldusakt peab olema selge ja üheselt mõistetav.<sup>99</sup> Selgeks ja üheselt mõistetavaks regulatsiooniks ei saa pidada seda, mis ei ole sätestatud eraldi detailplaneeringu kehtestamise otsuses või väljendatud selgelt detailplaneeringu lõpptulemuseks oleval kaardil või tekstilises osas. Arusaam, nagu võiks detailplaneeringu kooskõlastamise tingimused olla välja toodud üksnes kooskõlastavate haldusorganite kirjades, võib põhjustada vaidlusi nende kohustuslikkuse ja täitmise üle ning tuua lõppkokkuvõttes kaasa pöördumatut kahju.

Haldusakti põhjendus esitatakse haldusaktis või menetlusosalisele kättesaadavas dokumendis, millele on haldusaktis viidatud. Koormava haldusakti põhjendus peab sisaldama nii faktilist kui ka õiguslikku motivatsiooni. Faktilises motiveeringus peavad olema ära näidatud asjaolud, mis toovad kaasa akti aluseks oleva õigusnormi kohaldamise. Oluline on ka faktilise ja õigusliku motivatsiooni omavaheline loogiline sidumine, mis peab haldusakti adressaati ja aktiga tutvujat veenma, et juhtumi asjaolud koostoimes kohaldatavate õigusaktidega toovad tõepoolest kaasa just sellesisulise haldusotsustuse tegemise.<sup>100</sup>

Planeeringu kehtestamise põhimotiivid ja kaalutlused peavad sisalduma kehtestamise otsuses endas. Viitamine menetluses esitatud dokumentidele abstraktselt ei võimalda

<sup>97</sup> RKHKo nr 3-3-1-47-05, p 13.

<sup>98</sup> PlanS § 2 lg 4.

<sup>99</sup> HMS § 55 lg 1.

<sup>100</sup> RKHKo nr 3-3-1-13-02, p 14.

menetlusosalistel ega kohtul üheselt aru saada, millised olid haldusakti andja kaalutlused, ega sunni haldusorganit otsustamisel kõiki poolt- ja vastuargumente läbi mõtlema.<sup>101</sup>

Kirjaliku motiveerimise eesmärk ei ole ainult tagantjärele otsuse kontrollimine, vaid ka haldusorgani enesekontrolli tagamine. Just kaalutusotsuse tegemisel sunnib kirjaliku põhjendamise nõue haldusorganit otsuse positiivseid ja negatiivseid mõjusid ning tehtavat valikut põhjalikumalt läbi mõtlema.

### **3.5. Viimase menetlustoimingu ja planeeringu kehtestamise vahele jääv ajaperioodi pikkuse mõju planeeringu kehtestamise õiguspärasusele.**

Detailplaneering peab ajaga kaasas käima ning arvestama ajas muutuvaid avalikke ja erahuve. Olukorras, kus planeeringu kehtestamise ja viimase menetlustoimingu vahele jääb pikk ajavahemik, tuleb arvestada, et vahepeal möödunud aja tõttu võis olla tekkinud uusi huvitatud isikuid, kes ei osalenud algses planeerimismenetluses, kuid kes soovisid avaldada nüüd oma seisukohti ja vastuväiteid kavandatava planeeringu suhtes; samuti võisid olla muutunud teised asjaolud.

Riigikohtu haldusasjas nr 3-3-1-28-04 asus kollegium seisukohale, et selline planeeringu kehtestamine, kus lähtutakse endiselt 6 kuud tagasi toimunud planeerimismenetluse tulemustest, kusjuures siis jäi detailplaneering poolhäälte puudumise tõttu kehtestamata, ei ole kooskõlas planeerimismenetlust reguleerivate normidega.<sup>102</sup>

Riigikohtu haldusasjas nr 3-3-1-47-12 on periood viimase avaliku arutelu ja planeeringu kehtestamise vahel oluliselt pikem kui eelnevas lahendis. Selline viivitus ei too kollegiumi hinangul siiski paramatult kaasa kehtestamise otsuse õigusvastasust. Erinevalt haldusasjast nr 3-3-1-28-04, kus planeerimismenetlus oli planeeringu kehtestamata jäämise tõttu lõppenud, jätkus käesolevas asjas menetlus, mis lõppes heakskiidu saamisega, ja sõlmiti planeeringu-järgsete teede ning tehnovõrkude ja –rajatiste väljaehitamist puudutav leping. Arvestades ülaltoodud asjaolusid ning seda, et kaebaja ei olnud välja toonud olulisi muutunud asjaolusid,

---

<sup>101</sup> RKHKo nr 3-3-1-47-12, p 15.

<sup>102</sup> RKHKo nr 3-3-1-28-04, p 20.

ei olnud käesoleval juhul tegemist olulise menetlusveaga. Kolleegium märgib, et viivitus planeerimismenetluses kahjustab üldjuhul eelkõige detailplaneeringu taotleja huve.<sup>103</sup>

Kolleegium peab siiski vajalikuks selgitada, et pika aja möödumine suurendab vajadust esitada planeeringu kehtestamise otsuses kaalutlused planeeringu kehtestamise vajaduse ning planeeringulahenduse õigsuse kohta või täiendada varem valminud seletuskirja.

---

<sup>103</sup> RKHKo nr 3-3-1-47-12, p 26.

## KOKKUVÕTE

Detailplaneeringu ülesanne on hinnata kavandatava muudatuse tervikmõju ja leida ühiskondlik kokkulepe nende muudatuste elluviimiseks.

Käesoleva töö eesmärgiks oli välja selgitada, kuidas peab kohalik omavalitsus tagama detailplaneeringu koostamisel avalike huvide ja väärtuste ning huvitatud isikute huvide tasakaalustatud arvestamise. Samuti oli eesmärgiks välja uurida, kuidas kehtiv õigus võimaldab kohalikel omavalitsusel täita talle pandud planeerimise ja selle fookuses olevat avalike ja erahuvide vahel tasakaalustatud lahenduse leidmise ülesannet. Eesmärkide saavutamiseks autor uuris töös vastavaid küsimusi puudutavaid kohtulahendeid ja ajakirjandust ning tõi välja nendest tulenevad lahendused.

Esimeses peatükis uuris autor detailplaneeringu sisu ja õiguslikku olemust. Autor tõi välja detailplaneeringu peamised ülesanded ning tuli järeldusele, et puudub vajadus vaielda selle üle, milline on tõeline detailplaneeringu õiguslik olemus. Vaatamata planeeringu õiguslikule olemusele saab PlanS § 26 lg 1 alusel iga isik detailplaneeringu kehtestamise otsuse vaidlustada.

Autor selgitas välja kohaliku omavalitsuse planeerimisdiskretsiooni mõiste ja tuli järeldusele, et planeerimisotsustele on küll omane ulatuslik diskretsioonilisus, kuid kaalutusõigust ei saa kohalik omavalitsus siiski teostada suvaliselt, vaid kooskõlas HMS § 4 lg-s 2 sätestatuga, arvestades kõiki olulisi asjaolusid ja huve, ning kaalumise peab olema ratsionaalne. Kohalikul omavalitsusel on mitte ainult õigus planeerimisdiskretsiooni teostada, vaid ka kohustus diskretsioonivolitust kasutada.

Kaalutlemine, motiveerimine ja mõjude hindamine on töövahendid, mille käigus toimuvad avalikud koosmõttlemised aitavad jõuda kohalikku elu kõige kiiremini edendavate ning samas olemasolevaid keskkonnaväärtusi kõige enam arvestavate ja edasiarendavate planeeringu lahendusteni, mille tulemusel tekib elukeskkond, millega enamus valla/linna elanikest rahul on.

Teises peatükis analüüsis autor kohtulahendeid, mis on otseselt seotud detailplaneeringute vaidlustamisega, ja tuli järeldusele, et kohalik omavalitsus peab planeeringu menetlemise käigus piisava tõhususega täitma planeerimisseadusest tulenevaid kohustusi, muuhulgas erinevate huvide vahel tasakaalustatud lahenduse leidmisel, samas peab mõistlikul viisil kaitsma ka avalikke huve. Avalik huvi on määratlemata õigusmõiste ning kuulub sisustamisele iga konkreetse juhtumi puhul, lähtudes selle asjaoludest. Planeerimises võib avalik huvi olla keskkonnakaitseline, liikluskorralduslik, muinsuskaitseline, miljööväärtuseline jne. Erahuvide võivad olla erinevad, kuid nad on suunatud eraisiku või üksikisiku või individuaalse hüve tagamisele.

Kolmandas peatükis uuris autor detailplaneerimise menetluse etappe ning erihuve nendes. Detailplaneeringu menetluse osas võib kokkuvõtvalt märkida, et tegemist on protsessiga, mis koosneb erinevatest etappidest: planeeringu algatamine või sellest keeldumine; algatatud planeeringust informeerimine, seaduses märgitud isikute kaasamine ja koostöö tegemine; planeeringu vastuvõtmine ja vastuvõetud planeeringust ning selle avaliku väljapaneku toimumise kohast teavitamine; planeeringu kehtestamine ja sellest teavitamine. Kõikide nimetatud planeerimismenetluse etappide juures tuleb kaaluda huvitatud isikute ja avalikke huve ja väärtusi.

Kuigi huvide tasakaalustamine on planeerimises oluline printsiip, on oluline rõhutada, et protsessi aluseks peab olema koostöö huvigruppide vahel ning planeering on eri ideede sünteesi tulemus.

Avaliku ning huvitatud isikute huvide arvessevõtmise ja tasakaalustamise eeldus on õigeaegne ja piisav isikute kaasamine ja koostöö nendega planeeringu koostamise käigus. Kuna detailplaneeringuga seatakse lõplikud maakasutus- ja ehitustingimused mingile maa-alale ning samas võib detailplaneeringuga kavandatu oluliselt mõjutada ka olemasolevate kinnisasjade kasutamistingimusi ning väärtust, peab kohalik omavalitsus väga tõsiselt kaaluma, missuguses ulatuses kasutada PlanS §-16 nimetatud avalike arutelude korraldamise, kaasamise ja koostöö võimalusi.

Lähtuvalt eeltoodust tuleb autor järeldusele, et õigeaegne informeerimine, koostöö ja kaasamine tekitavad usaldust ning vähendavad tunduvalt õiguskonfliktide ohtu. Senises

planeerimispraktikas tähendab kaasamine pahatihti vaid avalikkuse informeerimist kohaliku omavalitsuse poolt.

Lõpuks tahab autor märgida, et ideaaliks on, kui menetlemisel ilmnevad erimeelsused lahendatakse ja kehtestamisel ei jää lahendamata vaidlusi. Tihti tuleb aga kõigil teha järeleandmisi, mille tulemusena jõutakse lahenduseni, millega keegi ei saavuta esialgu seatud "puhtaid" eesmäärke. Detailplaneering on oma olemuselt erinevate isikute, kohaliku omavalitsuse ja riigi huvide vaheline avalik kokkulepe, mis fikseeritakse selle kehtestamise otsusega.

## BALANCING PUBLIC AND PRIVATE INTERESTS IN THE PROCEDURE OF DETAILED PLANNING

### SUMMARY

The objective of this research paper was to determine how the local government should ensure that the detailed planning takes into consideration public interests and values and the views of interested parties in a balanced manner. The objective was also to examine how the existing laws enable local governments to perform the task of finding a balanced solution for planning and public and private interests that are in the centre of it. The author analysed relevant practice of the court and legal materials and has outlined some solutions arising from them.

The first chapter looks at the content and legal nature of a detailed plan. The author highlighted the main tasks of the detailed plan and came to the conclusion that there is no reason to argue over the true legal nature of the detailed plan. Despite the legal nature of the detailed plan, every person has the right to contest the decision of adopting a detailed plan pursuant to § 26 s. 1 of the Planning Act. The author also determined the definition of planning discretion of the local government.

The author came to the conclusion that although the planning decision is widely discretionary, the local government cannot exercise the discretionary power arbitrarily and has to do it in compliance with the principle of § 4 s. 2 of the Administrative Procedure Act, considering all the significant circumstances and interests, and discretion must be rational. The local government not only has the right to exercise planning discretion, but also has an obligation to use the discretionary power in court.

The analysis of the practice of the Supreme Court reveals that discretion, motivation and the assessment of impact are tools which allow the public to think together and help to reach the planning solutions which promote local life the fastest and also consider and develop the existing environmental values the most; this creates a living environment that satisfies the majority of the residents of a rural municipality/city.



In the second chapter, the author analysed court decisions that are directly associated with contesting detailed plans and concluded that in the course of processing the planning, the local government has to perform obligations arising from the Planning Act with sufficient efficiency, among others find a balanced solution for different interests, while also protecting public interests in a reasonable manner. Public interest is an undetermined legal term and is to be defined separately for each specific case pursuant to its circumstances. In planning, public interest may be related to environmental protection, traffic management, heritage conservation, cultural and environmental value, etc. Private interests may vary, but they are aimed at ensuring the interests of a private or individual person or their personal interests.

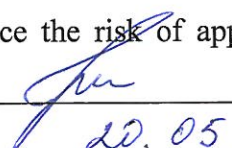
In the third chapter, the author looks at the stages of the procedure of detailed planning and the involvement of special interests in them. With regard to the procedure of detailed planning, we can point out that it is a process that comprises several stages: initiating a plan or refusal thereof; informing about the initiated plan, involving persons provided in the law and co-operation; accepting the plan and notification of the accepted plan and the location of its public display; supervision proceedings; adopting the plan and the notification thereof. The interests and values of interested persons and the public should be considered at each specified stage of the procedure of detailed planning.

Although balancing interests is an important principle in planning, it is necessary to emphasise that the process should be based on co-operation between interest groups and that the planning is a result of a synthesis of different ideas.

The prerequisite of considering and balancing the interest of the public and interested parties is a timely and sufficient inclusion of persons and co-operation with them in preparation of the plan. Because the detailed plan sets the final conditions of land use and construction for a certain territory and the plans may also have a significant effect on the conditions of use and the value of existing immovable properties, the local government has to very seriously consider the extent of using the options of organising public debates, inclusion and cooperation specified in § 16 of the Planning Act.

Pursuant to the aforementioned, the author concludes that timely informing, co-operation and inclusion build confidence and significantly reduce the risk of appearance of unresolved conflicts.

Maria Timofejeva



20.05.2013. a

## LÜHENDITE LOETELU

HMS	Haldusmenetluse seadus
KeHJS	Keskkonnamõju hindamise ja keskkonnajuhtimissüsteemi seadus.
KOKS	Kohaliku omavalitsuse korralduse seadus
KOV	Kohalik omavalitsus
m	määrus
o	otsus
PlanS	Planeerimisseadus
PS	Eesti Vabariigi Põhiseadus
RT	Riigi Teataja

## KASUTATUD KIRJANDUS

- 1) Aedmaa, A., Lopman, E., Parrest, N., jt. Haldusmenetluse käsiraamat. Tartu: Tartu Ülikooli Kirjastus, 2004.
- 2) Annus, R. Uurimis põhimõtte haldusmenetluses. –Juridica 2008, nr 7.
- 3) Aun, A. Üldplaneeringu ja detailplaneeringu suhe ning nendega seotud vaidlused: Magistritöö. Tartu Ülikool, 2010, lk 26.
- 4) Euroopa Ruumilise Planeerimise Harta. Kättesaadav arvutivõrgus: [www.siseministeerium.ee/public/terr.harta.rtf](http://www.siseministeerium.ee/public/terr.harta.rtf)
- 5) Ikkonen, K. Avalik huvi kui määratlemata õigusmõiste. –Juridica 2005, nr 3.
- 6) Implementation of directive 2001/42/EÜ on the assessment of the effects of certain plans and programmes on the environment. Kättesaadav arvutivõrgus: <http://ec.europa.eu/environment/eia/sea-legalcontext.htm>
- 7) Kaunissaare, M., Kaunissaare, T. Soovitused detailplaneeringu koostamiseks 2003.
- 8) Lass, J. Planeerimisõigus. Tallinn: Sisekaitseakadeemia, 2003.
- 9) Lass, J. Ruumiline planeerimine. Arvutivõrgus. Kättesaadav: <https://www.siseministeerium.ee>
- 10) Maurer, H. Haldusõigus. Üldosa. 14.tr.Tallinn: Juura, 2004.
- 11) Merusk, K. Administratsiooni diskretsioon ja selle kohtulik kontroll. Tallinn: Õigusteabe AS Juura 1997.
- 12) Merusk, K. Avalik-õiguslik juriidiline isik avaliku halduse organisatsioonis. – Juridica 1996, nr 4.
- 13) Niemivuo, M., Keravuori, M. Hallintolaki. Porvoo: WSOY Lakitieto 2003.
- 14) Parrest, N. Planeerimismenetluse ja avatud menetluse vahekord. –Juridica 2006, nr 7.
- 15) Pöder, T. Keskkonnamõju ja keskkonnariski hindamine. Käsiraamat. Tallinn: Keskkonnaministeerium.
- 16) Planeerimis- ja ehitusseaduse eelnõu ja seletuskirja ettevalmistav tegevus. Täiendav analüüs. Arvutivõrgus. Kättesaadav: [www.just.ee/orb.aw/class=file/action.../Planeerimisseaduse+seletuskiri.pdf](http://www.just.ee/orb.aw/class=file/action.../Planeerimisseaduse+seletuskiri.pdf)
- 17) Pilving, I. Riigikohtu 2001. aasta praktika haldusmenetluse valdkonnas. –Juridica 2002 nr 2.
- 18) Sarv, P. Keskkonnamõju strateegilise hindamise tõhususest. –Juridica 2008, nr 10.

- 19) Sarv, P. „Planeerimisõigus Riigikohtu halduskolleegiumi 2008. a praktikas“. Kohtute aastaraamat 2008.
- 20) Siseministeeriumi väljaande „Planeerimise põhimõtted ja olemus“. Arvutivõrgus kättesaadav: <http://www.siseministeerium.ee>
- 21) Siitam, N. Avalikkus avatud menetluses osalejana. –Juridica 2001 nr 5.
- 22) Stern, K. Ermessen und unzulässige Ermessensausübung. Berlin 1964.
- 23) Veinla, H. Keskkonnaõigus. Tallinn: Juura 2005.
- 24) Wolff, H.J., Bachof, O., Strober, R., Kluth, W. Verwaltungsrecht I. Ein Studienbuch. 12.Auflage.-München: Verlag C.H.Beck, 2007.

## **KASUTATUD NORMATIIVAKTID**

- 25) Haldusmenetluse seadus. - RT I 2001, 58, 354 ... RT I, 23.02.2011, 3.
- 26) Keskkonnamõju hindamise ja keskkonnajuhtimissüsteemi seadus. - RT I 2005, 15, 87 ... RT I, 21.12.2011, 1.
- 27) Kohaliku omavalitsuse korralduse seadus. - RT I 1993, 37, 558 ... RT I, 26.03.2013, 1.
- 28) Planeerimisseadus. - RT I 2002, 99, 579 ... RT I, 14.02.2013, 2..
- 29) Planeerimisseaduse muutmise seadus (410 SE I) seletuskiri seisuga 16.02.2009.
- 30) Planeerimisseaduse muutmise ja sellest tulenevalt teiste seaduste muutmise seaduse seletuskiri eelnõu (410 SE) juurde seisuga 15.01.2009. Arvutivõrgus. Kättesaadav: <http://www.riigikogu.ee>
- 31) Eesti Vabariigi Põhiseadus. - RT 1992, 26, 349 .... RT I, 27.04.2011, 1.

## **KASUTATUD KOHTUPRAKTIKA**

- 32) RKHKm 13. märtsi 1998. a nr 3-3-1-9-98 U. P esindaja kassatsioonkaebuse läbivaatamine eluruumide erastamise seaduse § 3 lg 8 kohaldamise asjas.
- 33) RKHKO 21. detsembri 2001. a nr 3-3-1-62-01 Ants Ressaare ja Anne Vesteri kassatsioonkaebuste läbivaatamine tagastataval maal ehitise juurde maa erastamise ja kohtuistungile kutsumata jätmise asjas.
- 34) RKHKO 18. veebruar 2002.a nr 3-3-1-8-02 OÜ Rasmusson kassatsioonkaebuse läbivaatamine detailplaneeringu algatamise ja vastuvõtmise korralduste ning planeerimismenetluse toimingute vaidlustamise asjas.

- 35) RKHKO 19. märts 2002. a nr 3-3-1-13-02, p 14 Jüri Käosaare ja Sirje Ruubeli kaebus Tallinna Linnavalitsuse korralduste tühistamiseks.
- 36) RKHKO 10. oktoober 2002. a nr 3-3-1-42-02 Korterühistu Tartu Jaama 89 kaebus Tartu Linnavolikogu 19. aprilli 2001. a otsuse nr 332 tühistamiseks.
- 37) RKHKO 6. november 2002. a nr 3-3-1-62-02 Korterühistu Tiiru Tosin kaebus Keila Linnavolikogu otsuse tühistamise ja detailplaneeringu kehtestamiseks kohustamise nõudes.
- 38) RKHKO 14. oktoober 2003. a nr 3-3-1-54-03 Eesti Looduskaitse Seltsi, Tiina Timpmani, Henri Väre, Ülle Kuldkepi ja Aavo Pärnsalu kaebused Pärsti Vallavolikogu 21. augusti 2002. a otsusega nr 278 kehtestatud detailplaneeringu tühistamiseks.
- 39) RKHKO 29. jaanuar 2004. a 3-3-1-81-03 MTÜ Eesti Roheline Liikumine kaebuses Majandusministeeriumi toimingute, mis seisnes "Eesti põlevkivienergeetika restruktureerimise tegevuskava 2001-2006" koostamisel tegevuskavaga kavandatavate tegevuste võimaliku keskkonnamõju hindamata jätmises, õigusvastaseks tunnistamiseks.
- 40) RKHKO 9. juuni 2004. a nr 3-3-1-28-04 Terje Päivili kaebuses Põltsamaa Linnavolikogu 20. jaanuari 2003. a otsuse nr 19 ja Jõgeva maavanema 3. aprilli 2003. a korralduse nr 351 tühistamiseks.
- 41) RKHKO 18. oktoobri 2004. a nr 3-3-1-37-04 AS Masinaehitaja kaebus Pärnu Linnavolikogu määruse "Pärnu linna üldplaneering 2001-2025" tühistamiseks.
- 42) RKHKO 9. märtsi 2005. a nr 3-3-1-88-04 Guido Veidenbaumi, Margus Tigase, Madis Kaarna, Jüri Jäära ja Alar Poolakese kaebustes Nõo Vallavolikogu 9. juuli 2003. a otsuse nr 71 peale ning Madis Kaarna, Guido Veidenbaumi, Kristina Veidenbaumi, Andri Laantee, Jüri Jäära, Mart Kreevaldi, Alar Poolakese, Margus Tigase ja Marge Valdmäe kaebustes Nõo Vallavolikogu 3. detsembri 2003. a otsuse nr 85 peale.
- 43) RKHKO 17. mai 2005. a nr 3-3-1-16-05 Siim-Olaf Hõimla kaebus Võru Linnavolikogu 14. jaanuari 2004. a otsuse nr 96 tühistamiseks.
- 44) RKHKM 27. septembri 2005. a nr 3-3-1-47-05 Margus Vähi kaebuses Otepää Vallavolikogu otsuse tühistamiseks.
- 45) RKHKO 19. aprilli 2007. a nr 3-3-1-12-07 Kaja Belialsi, Alar Hindi, Kaupo Kalda, Kalev Karuse, Erkki Kullangi, Liili Lauri, Andrus Lehtmetsa, Hanno Niinepuu, Ülo Niitmäe, Piret Paabuski, Eve Petersoni, Margus Saadi, Olev Saadoja, Toomas Tiiveli,



- Margus Tootmaa, Toomas Truuverki ja Melita Valgu kaebustes Tallinna Linnavolikogu 26. jaanuari 2006. a otsuse nr 10 tühistamiseks.
- 46) RKHKo 17. oktoobri 2007. a nr 3-3-1-39-07 Härjapea Taarausuliste ja Maausuliste Koja kaebuses Kunda Linnavolikogu 5. juuli 2006. a otsuse nr 21 tühistamiseks.
- 47) RKHKo 03. detsembri 2007. a nr 3-3-1-41-06 Sten Lieberti kaebuses Tallinna Linnavalitsuse 15. septembri 2004. a korralduse nr 1799-k tühistamiseks.
- 48) RKHKm 23. aprilli 2008. a nr 3-3-1-12-08 Kulle Kurreli kaebuses Tallinna Linnavalitsuse 28. aprilli 2004. a korralduse nr 863-k tühistamiseks ja Tallinna Linnavalitsuse kohustamiseks detailplaneeringu algatamisega hõlmatud maaüksuse tagastamise otsustamiseks.
- 49) RKHKo 12. mai 2008. a nr 3-3-1-16-08 Mati Kohlapi (Kohlap) kaebus Harku Vallavolikogu 21. septembri 2006. a otsuse nr 86 tühistamiseks.
- 50) RKHKo 15. jaanuar 2009. a nr 3-3-1-87-08 Malle Jaanikesingu (Jaanikesing) kaebus Põltsamaa Vallavolikogu 18. oktoobri 2007. a otsuse nr 148 tühistamiseks.
- 51) RKHKo 27. jaanuar 2010. a nr 3-3-1-79-09 Olga Skvortsova kaebuses Harku Vallavolikogu 22. mai 2008. a otsuste nr 57 ja nr 58 tühistamise ning vallavolikogu detailplaneeringute algatamiseks kohustamise nõudes.
- 52) RKHKm 15. aprilli 2010. a nr 3-3-1-1-10 Alikonte OÜ kaebuses Keskkonnaministeeriumi 21. mai 2009. a kirja nr 1-1/08/37557-3 p 3, mis on parandatud Keskkonnaministeeriumi 29. juuli 2009. a kirjaga nr 19-6/11853, õigusvastasuse tuvastamiseks.
- 53) RKHKo 19. mai 2010. a nr 3-3-1-26-10 OÜ Agenor (registrikood 10700098) kaebus Rae Vallavolikogu 11. märtsi 2008. a otsuse nr 372 "Kopli küla Lõhe kinnistu detailplaneeringu mittekehtestamine" tühistamiseks ja vallavolikogule ettekirjutuse tegemiseks Kopli küla Lõhe kinnistu detailplaneeringu kehtestamise otsustamiseks.
- 54) RKHKo 03. detsember 2012. a nr 3-3-1-47-12 Vilma Länsi (Läns) kaebus Jõelähtme Vallavolikogu 14. oktoobri 2009. a otsuse nr 556 tühistamiseks.
- 55) RKHKm 07. mai 2013. a nr 3-3-1-31-03 kohtumäärus Jaak Vaheri, Anne Rehkalti, Luule Velleste ja Hillar Taamali kaebuses Vabariigi Valitsuse 19. detsembri 2000. a määruse nr 452 peale.
- 56) TlnRnKo 03. novembri 2010. a nr 3-08-88 AS Raju kaebus keskkonnaministri viivituse õigusvastasuse tuvastamiseks ja keskkonnaministri kohustamiseks ehituskeeluvööndi vähendamise taotluse lahendamiseks

57) TrtRnKo 08. mai 2013. a nr 3-12-145 Korterühistute (KÜ) Ahtme mnt 43, Ahtme mnt 51 ja Ahtme mnt 55 kaebus Kohtla-Järve Linnavolikogu 27.12.2011. a otsuse nr 212 tühistamiseks.



**Lihtlitsents lõputöö reprodutseerimiseks ja lõputöö üldsusele kättesaadavaks tegemiseks**

Mina Maria Timofeeva  
(autori nimi)

(sünnikuupäev: 10.05.1987.a)

1. annan Tartu Ülikoolile tasuta loa (lihtlitsentsi) enda loodud teose

Avalike ja erahuude tasakaalustamine  
detailplaneerimise menetluses

(lõputöö pealkiri)

mille juhendaja on dots. Vallo Olle  
(juhendaja nimi)

1.1.reprodutseerimiseks säilitamise ja üldsusele kättesaadavaks tegemise eesmärgil, sealhulgas digitaalarhiivi DSpace-is lisamise eesmärgil kuni autoriõiguse kehtivuse tähtaja lõppemiseni;

1.2.üldsusele kättesaadavaks tegemiseks Tartu Ülikooli veebikeskkonna kaudu, sealhulgas digitaalarhiivi DSpace'i kaudu kuni autoriõiguse kehtivuse tähtaja lõppemiseni.

2. olen teadlik, et punktis 1 nimetatud õigused jäävad alles ka autorile.

3. kinnitan, et lihtlitsentsi andmisega ei rikuta teiste isikute intellektuaalomandi ega isikuandmete kaitse seadusest tulenevaid õigusi.

Tartus/Tallinnas/Narvas/Pärnus/Viljandis, 10.05.2013 (kuupäev)